



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

MORO-Informationen 1/3

Innovative Projekte zur Regional- entwicklung

Ein MORO-Forschungsfeld



Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) ist ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Innovationen durch Modellvorhaben

Modellvorhaben

– damit verbinden sich Experimentierfreude und aktionsorientierte Forschung. Genauso wichtig sind gute Beispiele, die zum Nachahmen anregen. Modellvorhaben bieten die Gelegenheit, planerisches Handeln aus den Alltagsroutinen herauszulösen. So können innovative Lösungen eingeleitet und eingefahrene Verhaltensmechanismen und Denkmuster in Entscheidungsverfahren überwunden werden.

Liebe Leserin, lieber Leser,

Herbstzeit – Erntezeit; dies gilt auch für die beiden MORO-Forschungsthemen „Nachhaltige Siedlungsentwicklung“ und „Infrastruktur und demographischer Wandel“. Die ersten sechs im Herbst 2003 gestarteten Modellvorhaben laufen im Herbst 2006 aus – mit vorzeigbaren Ergebnissen, wie die jüngsten Werkstätten zeigten. Die Modellvorhaben – um im Bild zu bleiben – tragen mittlerweile Früchte.

Die Werkstatt „Nachhaltige Siedlungsentwicklung“ am 20.10.2005 in Zwickau machte deutlich, dass es vielfältige Instrumente zur Siedlungsflächenreduzierung gibt, dass aber nicht ein bestimmtes flächenpolitisches Instrument, sondern eher der regional angepasste Instrumentenmix zum Ziel führt. Auch die Werkstatt „Infrastruktur und demographischer Wandel“ am 07.09.2005 in der Lommatzcher Pflege zeigte, dass in den Modellvorhaben inzwischen über eine Vielzahl von Projekten praktische Schritte zur Lösung von mit dem demographischen Wandel verbundenen Anpassungsproblemen unternommen werden.

Mit konkreten ersten Ergebnissen stellen sich in dieser Ausgabe der MORO-Informationen vier Modellvorhaben vor: In der Modellregion Mittelhüringen wurden die Grundlagen für einen regionalen Umbauprozess gelegt, der auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung im Regionalplan setzt. Mit der Feststellung der Innenentwicklungspotenziale wurde in der Region Stuttgart die Grundlage gelegt für ein nachhaltiges regionales Siedlungsflächenmanagement. In der K.E.R.N.-

Region gelang es, einen Entwicklungsprozess anzustoßen, der die wirtschaftlichen Potenziale des demographischen Alterungsprozesses für die Region erschließt. Schließlich haben sich die Städte Essen, Bochum und Gelsenkirchen sowie der Regionalverband Ruhr in einem Projektverbund zusammengeschlossen, um in ausgewählten Infrastrukturbereichen kostengünstigere Versorgungsstrukturen zu entwickeln und zu erproben.

Weiter Früchte trägt auch das 2004 abgeschlossene MORO-Vorhaben „Anpassungsstrategien in ländlichen/peripheren Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern“ (nachzulesen S. 16 ff.). Die im Rahmen des Modellvorhabens entwickelten Ansätze für eine zukunftsfähige Berufsschulstruktur in den Regionen werden mittlerweile Schritt für Schritt umgesetzt. Unter Moderation der Regionalplanung gelingt es, ressort- und kreisübergreifend qualitativ anspruchsvolle Ausbildungsangebote in den Regionen vorzuhalten.

Infrastruktur mit Zukunft ist auch das Thema der zweiten MORO-Fachtagung am 29. November 2005 in Erfurt. Im Mittelpunkt steht die Frage, wieviel Infrastruktur wir uns wo unter den Bedingungen des demographischen Wandels morgen noch leisten können. Die Kernaussagen der beiden Einführungsvorträge sind auf S. 18 ff. zu finden: Bevölkerungsabnahme und -alterung erlauben nur begrenzte Einsparmöglichkeiten im Bereich der öffentlichen Infrastruktur. Die Fortsetzung des Bauens „auf der grünen Wiese“ bei abnehmender Bevölkerung, ein „Weiter so“, ist langfristig infrastrukturell nicht mehr finanzierbar.

Das BBR bleibt am Thema dran. BMVBW und BBR haben ein neues Modellvorhaben „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“ initiiert (s. S. 22 ff.). Über einen Teilnahmewettbewerb wurden der Planungsraum IV in Schleswig-Holstein mit den Landkreisen Dithmarschen und Steinburg sowie die Planungsregion des Regionalen Planungsverbandes Mecklenburgische Seenplatte als Modellregionen ausgewählt. Ziel ist, in beiden Modellregionen integrierte regionale Anpassungskonzepte für Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge auf kooperativem Wege zu erarbeiten.

Dass der demographische Wandel weiteren Handlungsbedarf nach sich zieht, vermittelt die aktuelle Raumordnungsprognose 2020 des BBR auf S. 24 ff. Tragfähigkeitsprobleme und starke Verschiebungen im Altersaufbau erfordern in fast allen Regionen Deutschlands Anpassungsleistungen im Bereich der Infrastrukturversorgung und öffentlichen Daseinsvorsorge – und dies bei sinkender Finanzkraft der öffentlichen Hand.

Ich würde mich freuen, wenn Sie die MORO-Informationen mit Gewinn für Ihre Arbeit lesen und weiter am Informations- und Erfahrungsaustausch teilnehmen.

Ihr



Dr. Hans-Peter Gatzweiler

Ausgabe
Nr. 1/3 – 11/2005

Inhalt

Themenfeld 1

4 Stand der Dinge: Nachhaltige Siedlungsentwicklung

Vor Ort: Erste Ergebnisse

- 6 WohnQualitäten, Strategien und Allianzen im regionalen Umbauprozess Mittelthüringen
- 8 Nachhaltiges regionales Siedlungsflächenmanagement für die Region Stuttgart

Themenfeld 2

10 Stand der Dinge: Infrastruktur und demographischer Wandel

Vor Ort: Erste Ergebnisse

- 12 Seniorenorientierter Wirtschaftsraum K.E.R.N.: Lebensqualität ein Leben lang
- 14 Regionalverband Ruhr: Interkommunale und regionale Anpassungsstrategien bei sich wandelnder Bevölkerung

Ein Modellvorhaben trägt Früchte!

- 16 Anpassungsstrategien für die regionalen Standortsysteme beruflicher Schulen in ostdeutschen Bundesländern

2. MORO-Fachtagung: Infrastruktur mit Zukunft

- 18 Wieviel Infrastruktur können wir uns morgen noch leisten?
- 20 Infrastruktur in der Kostenfalle – welche Bedeutung hat die Siedlungsstruktur?

Neues Modellvorhaben der Raumordnung

- 22 Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge
- 24 Die aktuelle Raumordnungsprognose 2020 des BBR

28 Impressum

Stand der Dinge:

Nachhaltige
Siedlungs-
entwicklung*Begleitforschung*

*Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn*

Ansprechpartner im BBR:

*Eckhard Bergmann
018 88 – 401 23 40*

eckhard.bergmann@bbr.bund.de

*Klaus Einig
01888 – 401 23 03*

klaus.einig@bbr.bund.de

Am 20. Oktober 2005 fand die **dritte Werkstatt mit Vertretern der sieben Modellvorhaben der Raumordnung** in Zwickau statt, die im Themenschwerpunkt „Nachhaltige Siedlungsentwicklung“ bis zum Jahr 2006 Strategien und Instrumente zur Umsetzung der flächenpolitischen Ziele der Bundesregierung im Rahmen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie erarbeiteten. Die Vorstellung der erreichten Ergebnisse macht deutlich, dass im Rahmen der Modellvorhaben wertvolle Strategien entwickelt werden konnten, die deutliche Fortschritte in Richtung einer nachhaltigen regionalen Raumentwicklung für die Zukunft erwarten lassen.



Das 30-ha-Reduktionsziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wird von allen Modellregionen als wichtiges Ziel für erforderlich gehalten. Allerdings rechnen nur vier von neun Modellregionen damit, dass die Zielerreichung auch im erforderlichen Umfang in der eigenen Region gelingt. Das Ziel einer drastischen Dämpfung der Neuausweisung von Bauland weist immerhin in sechs Modellregionen eine wichtige bis sehr wichtige politische Bedeutung auf. Ähnlich wird das Ziel des Vorrangs der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung eingeschätzt. In acht Modellregionen kommt ihm eine hohe politische Rele-

vanz zu. Nur drei Modellregionen rechnen daher damit, dass sich die zukünftige Entwicklung von Siedlungsflächen in ihrer Region vorwiegend auf bislang ungenutzten Freiflächen ereignen wird. Für die Mehrzahl ist ein Erfolg ihrer Innenentwicklungsstrategien wahrscheinlich.

Zwischen den Modellregionen herrscht weitgehende Einigkeit darüber, dass das nationale 30-ha-Reduktionsziel nur dann erreichbar ist, wenn die Umsetzung eines Gesamtkonzepts aus planerischen, rechtlichen und ökonomischen Instrumenten auf den Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen gelingt. Von isolierten instrumentellen Lösungsansätzen wird kein durchschlagender Erfolg erwartet. Diese Einschätzung deckt sich mit der der Bundesregierung. Der Fortschrittsbericht zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahre 2004 stellt fest, dass die angestrebte Reduzierung der baulichen Flächeninanspruchnahme nicht durch einige wenige Einzelmaßnahmen bewirkt werden kann, sondern eine Vielzahl von Instrumenten und Konzepten erfordert, die erst in ihrem synergetischen Zusammenspiel die gewünschte Dämpfung der Flächeninanspruchnahme bewirken.

Eine zentrale Rolle spielen dabei Flächenmanagementansätze. Die Verknüpfung unterschiedlicher Instrumente zu einem Verbund spiegelt einen allgemein zu beobachtenden Trend der Planung durch Management wider. Raumplanung wird nach Dietrich Fürst immer häufiger als ein „gestalteter Prozess koordinierten Handelns verschiedener Akteure ver-

standen, und das ist Management“. Dies zeigen auch die Resultate aus den Modellvorhaben. Dort entwickelte und bereits in die Umsetzung überführte Steuerungsstrategien basieren auf dem kombinierten Einsatz verschiedener Instrumente.

Im Gegensatz zum kommunalen Flächenmanagement, bei dem die einzelne Gemeinde der Dreh- und Angelpunkt des Instrumentenverbundes ist, gibt es beim regionalen Flächenmanagement keinen Zentralakteur. Seine Steuerungsleistung geht vielmehr aus der arbeitsteiligen Zusammenarbeit autonomer und gleichberechtigter korporativer Akteure hervor. Regionales Flächenmanagement findet somit in Netzwerken statt. Dies haben alle Modellvorhaben bestätigt.

In den meisten Modellvorhaben steht das Instrumentarium der Regionalplanung im Vordergrund. Denn eine rein interkommunale Abstimmung wäre in vielen Planungsräumen auf Grund der großen Zahl beteiligter Gemeinden mit zu hohen Transaktionskosten verbunden. Die Regionalplanung erfüllt diese Koordinationsfunktion allerdings nicht vorrangig als hierarchisch übergeordnete Instanz. Ihre Steuerungsaufgabe wird vielmehr durch regionale Politikverflechtung erbracht, bei der Gemeinden und Regionalplanung, als Verbundsystem organisiert, gemeinsam an der Bewältigung der anstehenden Aufgaben arbeiten.

In den Modellvorhaben werden neben Instrumenten, die auf eine konsequenter raumordnungsrechtliche Regulierung kommunaler Baulandausweisungen und den Ausbau der

Mengensteuerungskapazität der Regionalplanung abzielen, vorrangig Informationsinstrumente eingesetzt. Insbesondere die unzureichende Informationslage im Bereich der regionalen Innenentwicklung und der Baulandreserven, die von fast allen Modellregionen bemängelt wird, konnte durch neue Ansätze der Reserven- erfassung und der Abschätzung von Innenentwicklungspotenzialen in den Modellvorhaben reduziert werden.

Generell spielen kooperative Planungsansätze in allen Modellvorhaben eine herausragende Rolle. Kooperative Strategien des Flächenmanagements sehen in einer Stärkung der Zusammenarbeit, vor allem zwischen Akteuren im öffentlichen Bereich aber auch im Kontext von Public-Private-Partnerships, die zentrale Innovation. Obwohl kooperative Arbeitsformen seit einigen Jahren vertieft von Seiten der Forschung wie der Praxis thematisiert werden, konnte ihr Beitrag zur Erreichung einer ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung bisher erst in Ansätzen geklärt werden.

Besteht das zentrale Ziel der meisten Flächenmanagementansätze darin, die bereits heute schon zur Verfügung stehenden Instrumente gebündelt und abgestimmt zum Einsatz zu bringen und die bestehenden Kooperationsreserven effizienter auszuschöpfen, so gehen verschiedene Modellvorhaben deutlich darüber hinaus. Explizit stand hier die Neuentwicklung von Instrumenten im Vordergrund. Die Flankierung des traditionellen raumordnerischen Instrumentariums durch Einführung einer Baulandumlage, die Einführung eines interkom-



munalen Interessenausgleichs und eines finanziellen Fondsmodells sowie die Organisation eines regionalen Gewerbeflächen- und Gewerbesteuerpools wären hier zu nennen.

Zusammenfassend ergeben sich folgende **Erfolgsfaktoren für den Instrumenteneinsatz**:

- Erst die Gegenüberstellung der Flächenpotenziale und der Flächenbedarfe im Zuge von Bestandsaufnahmen ermöglicht fundierte Argumente für die Diskussion etwa zur Reduzierung der Neuausweisungen. Insbesondere die Erkenntnis, absehbar nicht alle Flächen vermarkten zu können, führt zur Einsicht, über Flächenreduzierungen nachzudenken. Das ergänzende Aufzeigen von Infrastrukturfolgekosten befördert angesichts knapper Kassen diese Einsicht.
- Ist diese grundlegende Einsicht bei den kommunalen Akteuren vorhanden, können Instrumente und Verfahrenslösungen gefunden werden, um flächenpolitisch stärker umzusteuern (Rücknahme von Flächen, Poolbildung, Kontingentierung, ökonomische Instrumente wie Umlagen etc.). Umgekehrt gilt jedoch: Eine abstrakte Instrumentendiskussion vor dem genannten Erkenntnisgewinn oder einer klaren Zielformulierung für die Region ist der deutlich schwierigere Weg.

- Bei den Verfahrenswegen kommen durchaus bewährte Instrumente zum Tragen: Moderation, Workshops und andere Diskursverfahren, Aufbau von Kooperationsstrukturen – letztlich und ganz wesentlich vertrauensvolle interkommunale Kooperation. Eine wichtige Rolle spielt die Möglichkeit der kommunalen Akteure, auf regionaler Ebene eigenverantwortlich zu handeln und nicht „von oben“ Lösungen vorgesetzt zu bekommen.
- Im Falle von Kontingenten und ökonomischen Instrumenten wie Umlageverfahren erhöht die Verwendung der Umlagen für aus Sicht der Kommunen „sinnvolle“ Projekte (z. B. Kultur- und Bildungseinrichtungen) die Akzeptanz für das jeweilige Instrument.
- Im Ergebnis werden dann auch ökologische Ziele zur Reduzierung des Flächenverbrauchs erreicht, wenn auch das „30-ha-Ziel“ nicht überall die Messlatte darstellt. Auch hier gilt umgekehrt: Die ökologische Argumentation alleine trägt in der Regel nicht. Die Verknüpfung flächenpolitischer Ziele mit anderen, für die Region wichtigen Zielen, führt zu einer „Schicksalsgemeinschaft“, die dann auch zu Lösungen bereit ist.

WohnQualitäten, Strategien und Allianzen im regionalen Um- bauprozess Mittelthüringen

Projekträger

Regionale Planungsgemeinschaft
Mittelthüringen in Kooperation mit
der Oberen Landesplanungsbehörde
Weimarplatz 4
99423 Weimar

Simone Strähle, Lars Liebe
0361 – 37 73 76 23

lars.liebe@tlwva.thueringen.de

Welche realistische Möglichkeit einer regionalplanerischen Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung gibt es bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung? Diese zentrale Forschungsfrage und die Überzeugung, dass verwertbare Ergebnisse am besten über eine möglichst breite Analyse und einen intensiven Beteiligungsprozess gefunden werden können, sind kennzeichnend für das MORO „WohnQualitäten Mittelthüringen“.

Die zu Beginn in Auftrag gegebene Prognose des Nachfragepotenzials nach Wohnbauland erbrachte teils ernüchternde Erkenntnisse zur Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung in Mittelthüringen. Bei allgemein zurückgehender Nachfrage nach Wohnbauland werden sich die gegenläufigen Tendenzen in den Teilräumen verstärken. Aus den Ergebnissen dieser wissenschaftlichen Untersuchung ergaben sich neue, differenzierte Fragen nach den Konsequenzen dieser zunehmenden Polarisierung und den diesbezüglichen regionalplanerischen Handlungsspielräumen.

Chancen der regionalplanerischen Steuerung

Die Workshop-Reihe im September 2004 vermittelte den lokalen und regionalen Stadt- und Regionalplanern weitere Erkenntnisse aus der Forschung sowie Erfahrungsberichte aus der Praxis. Im Ergebnis wurde deutlich, dass die notwendige Neuausrichtung der Flächenpolitik am ehesten durch einen intensiven und dauerhaften Kommunikationsprozess erreicht werden kann, in dessen Verlauf

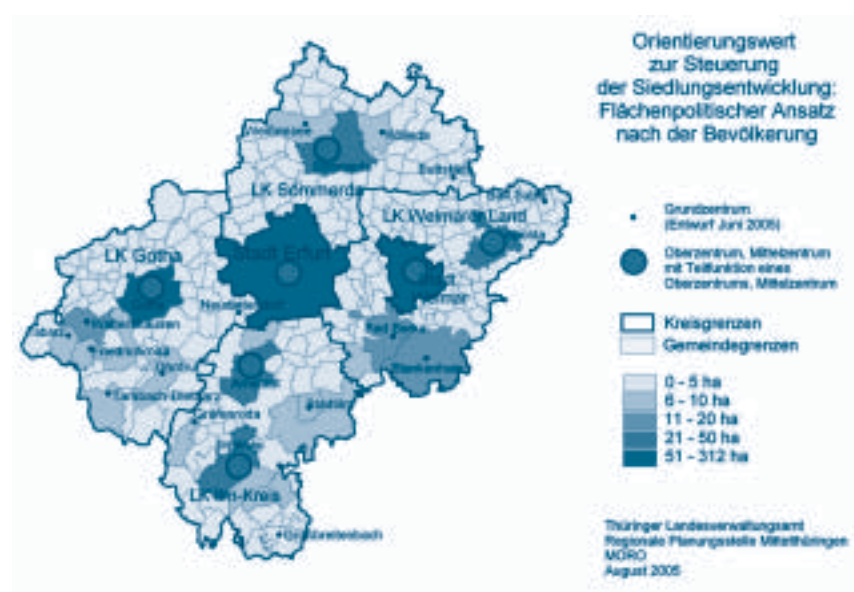
das Einverständnis aller bzw. der wichtigsten beteiligten Akteure hergestellt wird. Zunächst wurden als Arbeitsgrundlage vier **Handlungsfelder** bestimmt:

- Zentren stärken – Flächenentwicklung im Stadt-Umland-Bereich gemeinsam abstimmen
- außen schrumpfen – innen wachsen
- Informieren und Beteiligen
- „WohnQualitäten“ erkennen und fördern

Für die einzelnen Punkte wurden allgemeine Handlungsmaximen formuliert (z. B. die Evaluierbarkeit regionalplanerischer Festlegungen), geeignete Instrumente für die Umsetzung benannt (z. B. Monitoring) sowie eine Konkretisierung der mittelfristigen Zielvorstellungen vorgenommen.

Im Folgenden wurde eine Kommunikationsstrategie erarbeitet, die das Rückgrat der anschließenden Umsetzungsphase darstellt. Diese Strategie setzt auf zwei Ebenen an.

Auf der **regionalen Ebene** wurden über den Zeitraum eines Jahres fünf moderierte „**Fachdialoge**“ durchgeführt, die während der Sitzungen der Regionalen Planungsversammlung Mittelthüringen stattfanden. In den ersten Veranstaltungen wurden die Themen Bevölkerungsrückgang, Flächenpolitik und der Zusammenhang zwischen Infrastrukturkosten und Siedlungsentwicklung behandelt, um die politischen Entscheidungsträger für diese Problemlagen zu sensibilisieren. Danach wurden drei verschiedene Steuerungsmöglichkeiten des zukünftigen Regionalplans für die Siedlungsflächenentwicklung intensiv und kontrovers diskutiert. Im Verlauf



der Diskussion positionierte sich eine deutliche Mehrheit positiv zu Orientierungswerten im Regionalplan, die den zukünftig möglichen Umfang der Siedlungserweiterung bis 2020 abbilden (s. Abb.), ohne jedoch Spielräume für spezifische kooperative Lösungen außer Acht zu lassen. Die im Rahmen des Modellvorhabens gewonnenen Erkenntnisse und Entscheidungen sind damit wichtige Grundlagen für die anstehende Fortschreibung des Regionalplans.

Wie eine Kooperationsform im konkreten Fall aussehen könnte, wird zeitlich parallel auf der **kommunalen Ebene** behandelt. Dafür wurde der Stadt-Umland-Raum von Gotha (ca. 43.000 Einwohner) zur Vertiefung ausgewählt. In vier moderierten „**Kommunalen Workshops**“ wurden von Vertretern der Kommunalpolitik und -verwaltung der Stadt Gotha sowie der Umlandgemeinden die Möglichkeiten einer abgestimmten Siedlungsflächenentwicklung erörtert (s. Foto).



Nach der thematischen Einführung und Diskussion von mehreren Szenarien der Siedlungsentwicklung im Raum Gotha erkannten die Bürgermeister und Vertreter der Kommunen, dass sie alle „im gleichen Boot sitzen“. Als erstes Ergebnis wurde ein „Richtungspapier zur kooperativen nachhaltigen Wohnbaulandentwicklung im Raum Gotha“ erarbeitet, das die Eckpunkte der angestrebten interkommunalen Kooperation absteckt. Die Zusammenarbeit soll sich dabei auf regelmäßige Treffen und das gegenseitige Informieren über Planungen und Projekte bis hin zum Aufbau eines regionalen Brach- und Wohnbauflächenkatasters sowie die Erarbeitung eines gemeinsamen Siedlungskonzeptes erstrecken. Derzeit wird in den einzelnen Gemeinderäten über die Verfolgung dieses Richtungspapiers beraten. Damit ist die Basis für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Siedlungsflächenentwicklung gelegt, die es nun mit geeigneten Mitteln auszubauen gilt.

Ausblick

Im **Ergebnis** kann das MORO „WohnQualitäten Mittelthüringen“ zum jetzigen Zeitpunkt bereits als Erfolg bezeichnet werden.

Im Rahmen des Modellvorhabens wurde ein großer Teil der kommunalen und regionalen Entscheider in Mittelthüringen für die Notwendigkeit einer Neuausrichtung des Umgangs mit Wohnbau- und Siedlungsflächen sensibilisiert und z. T. wurden gewichtige Entscheidungen getroffen. Mit der Entscheidung im Fachdialog wurde die Grundlage für einen regionalen

Umbauprozess gelegt, der auf interkommunale Kooperation und flächensparende Siedlungsentwicklung im Regionalplan setzt. Die Übertragbarkeit der Ergebnisse ist in hohem Maße gegeben, da die gewählten informellen Strategien unabhängig von landesrechtlichen Rahmenbedingungen auch in anderen Regionen zur Anwendung gebracht werden können.

Zum **Abschluss** wird im Stadt-Umland-Raum Gotha das Handlungsfeld 4 „**WohnQualitäten erkennen und fördern**“ umgesetzt. Grundlage dafür wird eine Expertise der Bauhaus Universität Weimar sein. Sie trifft die Aussagen zu einer differenzierten Definition von „WohnQualitäten“ und wird dabei die Besonderheiten der Nachfrage- und Angebotsseite des Wohnungsmarktes (haushaltsspezifische Wohnwünsche im Vergleich zum Wohnungsbestand) herausarbeiten. Am Ende werden akteursorientierte Handlungsansätze für die Aktivierung entsprechender Angebote identifiziert, die der Prämisse bzw. dem Ziel der flächensparenden Siedlungsentwicklung Rechnung tragen.

Weitere Informationen:

www.thueringen.de/tlwva/RPG-Mitte/M_F08-2_Thema_Frame.htm

Nachhaltiges regionales Siedlungsflächenmanagement für die Region Stuttgart

Projektträger

Verband Region Stuttgart
Dr. Dirk Vallée, Ulrich Schön
Kronenstraße 25
70174 Stuttgart

0711 – 227 59 49

vallee@region-stuttgart.org

Projektforschung

Institut für Städtebau und
Landesplanung (ISL)
Universität Karlsruhe
Prof. Dr. Bernd Scholl,
Sebastian Wilske
Postfach 6980
76128 Karlsruhe

0721 – 608 22 94

info@isl.uni-karlsruhe.de

Ein nachhaltiges regionales Siedlungsflächenmanagement steht im Interesse sowohl des Verbandes Region Stuttgart als auch der Kommunen der Region.

- Integrierte Regionalplanung ist nur möglich, wenn auch Entwicklungen im Innenbereich mitberücksichtigt werden.
- Für eine prozess- und umsetzungsorientierte Regionalplanung ist ein enger Dialog mit der kommunalen Ebene erforderlich.
- Alle Kommunen sind darauf angewiesen, dass ihre Anstrengungen zur aktiven Entwicklung und Pflege des Bestandes durch die regionale Ebene flankiert werden.
- In der Region existiert ein reicher Fundus an Sach- und Erfahrungswissen, der gebündelt werden sollte.

Der Verband Region Stuttgart verfolgt das Thema Flächenmanagement bereits seit längerem aktiv und hat daher – auch dank seiner erweiterten Aufgaben und Kompetenzen – bereits wichtige Schritte zu einem regionalen Flächenmanagement umgesetzt. Auf diesen Hintergrund konnte im Projekt aufgebaut werden. Ziel war, im Handlungsprogramm von dieser Basis ausgehende Schritte aufzuzeigen.

Potenziale und Instrumente

Grundlage der Arbeiten bildet die Erarbeitung einer regionalen Übersicht zu Siedlungsflächenpotenzialen. Diese Übersicht bezieht sich sowohl auf die „Noch nicht realisierte Außenentwicklung“ als auch auf Innenentwicklungspotenziale und alle Nutzungsarten.

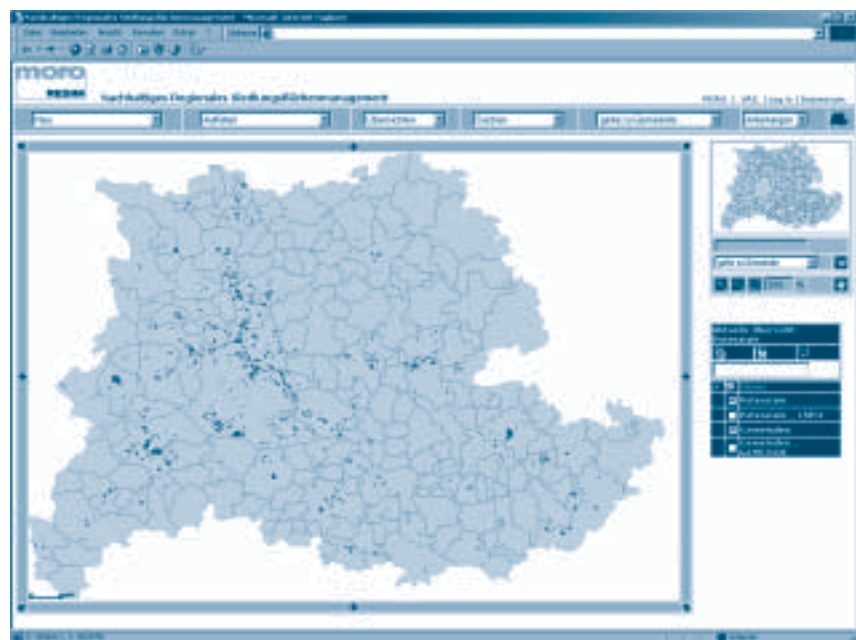
Zur Erhebung der Potenziale wurden ein gesprächsorientierter Ansatz verfolgt und die Potenziale in direkter Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen der kommunalen Ebene erfasst. Die Erhebung wurde durch ein internetbasiertes planerisches Informationssystem unterstützt.

Die Übersicht zu Flächenpotenzialen sollte sinnvollerweise durch die Erkundung und Diskussion geeigneter Instrumente und Verfahren ergänzt werden. Hierfür wurde projektbegleitend ein intensiver Dialog zwischen dem Träger der Regionalplanung und den Kommunen geführt.

Die Übersicht zu Flächenpotenzialen und Instrumenten bildete dann die Grundlage für die Entwicklung der Strategie für ein nachhaltiges regionales Siedlungsflächenmanagement.

Erkenntnisse aus der Instrumentendiskussion:

- Flächenmanagement erfordert ein aktives Handeln auch der regionalen Ebene.
- Interkommunale Kooperation als Bindeglied zwischen der kommunalen und der gesamtregionalen Ebene ist wichtig.
- Die Förderung des Erfahrungsaustausches und Bündelung des Erfahrungswissens in der Region stellt eine wichtige Aufgabe für die regionale Ebene dar.
- Die Bandbreite an Problemen, Aufgaben und Situationen erfordert maßgeschneiderte Lösungen.
- Viele Beispiele in der Region belegen, dass das bestehende Instrumentarium viele Möglichkeiten für ein erfolgreiches Flächenmanagement bietet.



Muster der Potenziale

Merkmal		Kommunen auf Entwicklungsachsen mit		Gemeinden mit Eigenentwicklung	Summe Region
		mehr als 20.000 EW	weniger als 20.000 EW		
Anzahl Kommunen	Region	26	59	94	179
	Erhebung	21 (81%)	26 (44%)	28 (30%)	75 (42%)
Siedlungs- und Verkehrsfläche 2005 [tsd. ha]	Region	38,8	19,5	19,2	77,5
	Erhebung	36 (93%)	11,1 (57%)	8,6 (45%)	55,7 (72%)
Einwohner	Region	1611	563	460	2634
	Erhebung	1505 (93%)	316 (56%)	204 (44%)	2025 (77%)
Potenziale [ha]	Erhebung	1252	218	117	1587

Abdeckung der Region durch die Erhebung

ment im Zusammenspiel zwischen Kommunen und Region bietet.

Erkenntnisse aus der Arbeit an der Übersicht:

- Es gibt in der Region umfangreiche Potenziale für Innenentwicklung. In der Erhebung wurden in 75 Kommunen 1 600 ha erfasst. Hochgerechnet auf die Region ergibt dies Potenziale für Innenentwicklung im Umfang von 1 900 bis 2 200 ha. Hinzu treten etwa 5 000 ha „noch nicht realisierte Außenentwicklung“ sowie Baulücken mit weniger als 5 000 m² Fläche.
- Nahezu alle Kommunen arbeiten aktiv an der Weiterentwicklung und Pflege ihres Bestandes. Dabei müssen im Prozess der Mobilisierung erhebliche Schwierigkeiten überwunden werden.
- Eine Erhebung von regionalen Innenentwicklungspotenzialen ist möglich, wenn moderne technische Instrumente und ein gesprächsorientierter Ansatz genutzt werden.

Strategie und Handlungsprogramm

Die Empfehlung an den Verband Region Stuttgart ist, das Thema Flächenmanagement **aktiv** zu verfolgen, **kooperativ** Vorgehensweisen zu wählen und diese **differenziert** einzusetzen.

Aktiv: Aktives Vorgehen meint, dass der Verband als Träger der Regionalplanung Innenentwicklung als maßgebliches Standbein der künftigen Siedlungsentwicklung mit in seine Planungen einbezieht. Ebenso bedeutet aktives Vorgehen, dass Verband und Kommunen möglichst unmittelbar

und frühzeitig mit dem Klären und Lösen der mit der Umsetzung eines Siedlungsflächenmanagements verbundenen Konflikte beginnen.

Kooperativ: Für die Kommunen wäre es ein Gewinn, wenn eine Plattform für den Erfahrungsaustausch geschaffen sowie Erfahrungswissen in der Region gebündelt und kultiviert werden könnte. Diese Aufgabe könnte der Verband als Kooperationspartner der Kommunen wahrnehmen. Die Ergebnisse des Projektes zeigen, dass viele der mit einem Siedlungsflächenmanagement verbundenen Konflikte im Rahmen interkommunaler Kooperationen gelöst werden können.

Differenziert: Innerhalb der Region lassen sich Teilräume mit unterschiedlichen Strukturmerkmalen, Entwicklungsperspektiven und Möglichkeiten im Flächenmanagement ausmachen. In diesen Teilräumen stellen sich unterschiedliche Aufgaben. Dies erfordert unterschiedliche Schwerpunkte in Einsatz und Ausgestaltung der vorgeschlagenen Instrumente.

Zur **Umsetzung der Strategie** wird ein **Handlungsprogramm** vorgeschlagen, welches auf drei Standbeinen ruht:

- einem regionalen Kompetenzzentrum für Flächenmanagement als Plattform für Erfahrungsaustausch, Kommunikation, Kontaktpflege und Monitoring;
- einem Programm zur Etablierung interkommunaler Kooperationen mit den Schwerpunkten interkommunal abgestimmtes Flächenmanagement, Kooperationen für Ent-

wicklung und Unterhalt der sozialen Infrastruktur sowie Entwicklung neuer Formen der Zusammenarbeit im engeren Verflechtungsbereich des Oberzentrums;

- einem Förderprogramm für Innenentwicklungskonzeptionen für Einzelkommunen und gemeindeübergreifende Konzeptionen.

Neben diesen informellen Instrumenten kommen für die Regionalplanung folgende formelle **zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten** in Betracht:

- die Fixierung von Flächenbudgets
- die Flächenbilanzierung im Rahmen der Planungs- und Abstimmungsverfahren
- verbindliches Monitoring der Flächenentwicklung

Übertragbare Ergebnisse

Die Empfehlungen zum Handlungsprogramm sind auf die spezifische Situation in den Teilräumen der Region Stuttgart ausgerichtet. Die Erkenntnisse in der Herstellung und Bewahrung der Übersicht zu Siedlungsflächenpotenzialen im Innen- und Außenbereich können hingegen auch in anderen Regionen genutzt werden. Wichtigste Erkenntnis ist, dass mit dem gewählten Vorgehen eine regionale Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen auch mit begrenzten Ressourcen geschaffen werden kann. Das Vorgehen in der Strategieentwicklung – eng mit der Herstellung der Übersicht verknüpft und im offenen Dialog mit den Kommunen – kann als übertragbar angesehen werden.

Stand der Dinge:

Infrastruktur
und demogra-
phischer Wandel**Begleitforschung**

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Deichmanns Aue 31 – 37
53179 Bonn

Ansprechpartner im BBR:

Dr. Hans-Peter Gatzweiler
018 88 – 401 22 77
hans-peter.gatzweiler@bbr.bund.de

Martina Kocks
018 88 – 401 23 21
martina.kocks@bbr.bund.de

Dr. Peter Jakubowski
018 88 – 401 23 43
peter.jakubowski@bbr.bund.de

Martin Spangenberg
018 88 – 401 22 35
martin.spangenberg@bbr.bund.de

Die Modellvorhaben liegen im Trend: Kinder- und Familienfreundlichkeit, Potenziale des Alter(n)s sowie Dialog der Generationen (Stichwort: Sandwich-Generation) sind mittlerweile Gegenstand öffentlicher Diskussionen. Immer deutlicher wird der zunehmende Einfluss der Bevölkerungsentwicklung und ihre Konsequenzen für die kommunale und regionale Entwicklung. In den Modellregionen ist dieser „Rückenwind“ durchaus zu spüren.

Alle Modellregionen haben längerfristige Strategien bzw. Leitbilder entwickelt. In diese eingebunden sind Einzelkonzepte und Projekte, die konkret zu verorten sind und als „kleine Schritte“ kurzfristig in die Umsetzung gehen. Dies ist wichtig, um die Akteure weiter zu motivieren – auch über die Laufzeit des Modellvorhabens hinaus – und damit Sinn und Wirkung der Gesamtstrategie in der Öffentlichkeit zu vermitteln und zu verankern.

Auf der dritten Werkstatt „Infrastruktur und demographischer Wandel“ am 7. September 2005 in der Lommatzcher Pflege präsentierten die Modellvorhaben den „Stand der Dinge“.

Strategien

Die Modellvorhaben K.E.R.N., Südniedersachsen und Heilbronn-Franken, die weit vorangeschritten sind, haben spezielle Bevölkerungsgruppen im Fokus. Potenziale des Alters nutzen (K.E.R.N.), eine Offensive für Kinder und Bildung starten (Heilbronn-Franken) und den Generationendialog fördern (Südniedersachsen) sind die Stichworte. Im Mittelpunkt einer

übertragbaren Strategie könnte die „Generationengerechtigkeit“ stehen, wie sie im Modellvorhaben Südniedersachsen formuliert worden ist. Diese berücksichtigt insbesondere die Aufgaben der Familie sowie die Potenziale älterer Menschen. Zur Umsetzung dieser Strategie sind – dies zeigen die erarbeiteten Projekte – in erster Linie zusätzliche oder verbesserte Angebote für die Zielgruppen erforderlich. Die Region Neumarkt erarbeitet ebenfalls eine regionsweite, leitbildgestützte Strategie zur Anpassung der Wirtschafts- und Infrastruktur an die Bedürfnisse älterer Menschen und setzt auf neue Angebote.

Die Strategien im Regionalverband Ruhr (RVR) und in der Lommatzcher Pflege haben die effiziente, arbeitsteilige Auslastung einzelner Infrastruktureinrichtungen auf regionaler Ebene bzw. die regionale Versorgungssituation insgesamt im Fokus. Hier werden Konzepte und Projekte der Anpassung an rückläufige Nutzerzahlen erarbeitet.

Folgende Erkenntnisse aus der Diskussion lassen sich festhalten:

- Was brauchen wir wirklich? Jenseits von Mindeststandards für einzelne Einrichtungen stehen als Kernthemen Arbeitsplätze, Bildung, Gesundheit und Erreichbarkeit im Mittelpunkt des Infrastrukturangebotes. Dabei sind regionsbezogene Orientierungswerte zugrunde zu legen. Je nach Zielgruppe spielen Angebote für Kinder (zentral: Ganztagsbetreuung), für Familien (Idee: Familienzentrum) und für ältere Menschen (insbesondere Wohn-

dienstleistungen und Mobilitäts-hilfen) eine wichtige Rolle.

- In Leistungen statt in Einrichtungen denken: Die Qualität der Daseinsvorsorge steht im Mittelpunkt, unabhängig von der Frage, welche – bestehende oder neue, stationäre oder mobile – Einrichtung diese erbringt. Mindeststandards sind als Lösungen zu diskutieren und nicht als Rückzugspositionen. Dies erfordert die Qualifizierung der Akteure für zukunftsfähige Lösungen, aber auch die Anpassung (technischer) Standards.
- So dezentral wie möglich: Leistungen und Qualitäten sind *mit* Bürgern und Trägern zu entwickeln statt nur *für* diese. Dabei gilt das Konnexitätsprinzip: Wer bestellt, der zahlt. Die konkrete Projektarbeit vor Ort und in kleinem Kreis anhand wichtiger Zukunftsfragen der eigenen Kommune ist ein zentraler Erfolgsfaktor.



Modellvorhaben der Raumordnung

Modellregionen
Infrastruktur und demographischer Wandel**Projekte: Themen und Zielgruppen**

Die „Philosophie“ der Modellvorhaben besteht letztlich aus einer Doppelstrategie: Neben notwendigen Anpassungsleistungen an demographische Veränderungen muss gleichzeitig an den Ursachen des Wandels angesetzt, d. h. gegengesteuert werden. Insofern sind unterschiedliche Nachfrageänderungen Auslöser für das jeweilige Projekt.

Kinder und Familien

Als Reaktion auf den Bevölkerungsrückgang verbessern diese Projekte die Rahmenbedingungen für Kinder und Familien („Gegensteuern“):

- Schaffung von Ganztagsplätzen im Kindergarten aufgrund der Ergebnisse der Elternbefragung, die einen entsprechenden Bedarf gezeigt hat (Heilbronn-Franken).
- AK Familienfreundliche Gemeinde als Plattform und „lokale Lobby“, die Anliegen von Kindern und Familien aufgreift und in Projekte umsetzt (Heilbronn-Franken).
- Schaffung eines bedarfsgerechten Infrastrukturangebots für junge berufstätige Eltern durch eine qualitative Verbesserung der derzeit beschränkten Regelangebote für 3- bis 6-jährige Kinder in Vormittagsbetreuung (Süd-niedersachsen).

Ältere Menschen

Diese Projekte reagieren auf neue/zusätzliche Bedarfe aufgrund der zunehmenden Zahl älterer Menschen und schaffen zusätzliche Infrastrukturangebote:

- Sicherung der Betreuung allein lebender Hochbetagter (betreutes Wohnen) sowie pflegebedürftiger Senioren (Lommatzsch Pflege)
- Sicherung der medizinischen Versorgung angesichts bestehender und wachsender Defizite in der allgemeinmedizinischen und fachärztlichen Versorgung (Lommatzsch Pflege)
- flächendeckender Aufbau von Nachbarschaftshilfen für ältere Menschen im Landkreis Neumarkt i. d. OPf.
- Erarbeitung von Strategien und Maßnahmen, damit sich Kommunen und touristische Leistungsträger auf die älter werdenden Touristen (Zielgruppe 50plus) einstellen können (K.E.R.N.).

Kommunale Infrastruktur insgesamt

Als Reaktion auf Tragfähigkeitsprobleme bei der Infrastruktur aufgrund des Bevölkerungsrückgangs erarbeiten zwei Projekte Anpassungsstrategien in Form neuer (interkommunaler) Infrastrukturkonzepte:

- Neuorganisation der Route der Industriekultur (RVR als Träger) zusammen mit einer interkommunalen Kooperation bei Unterhaltung und Nutzung (Regionalverband Ruhr)
- interkommunales Bäderkonzept/Sportanlagen zur Abstimmung der qualitativen und quantitativen Bedarfsplanung (Modernisierung, Standortkonzentration etc.) aufgrund des Bevölkerungsverlustes, veränderten Freizeitverhaltens und

der kommunalen Finanzkrise (Regionalverband Ruhr)

- Erarbeitung von Strategien und Handlungsoptionen zur Gestaltung der gesamten kommunalen Wirtschafts- und Infrastruktur an demographisch bedingte Änderungen, insbes. Alterung, anhand von Modellkommunen/-regionen (Handlungsfelder-/Szenariomatrix) (K.E.R.N.)

**Ausblick**

Die Modellvorhaben K.E.R.N., Süd-niedersachsen und Heilbronn-Franken laufen Ende 2005 aus, wenngleich die initiierten Aktivitäten teilweise fortgesetzt werden. Die Modellvorhaben Lommatzsch Pflege, Neumarkt und Regionalverband Ruhr gehen sozusagen in die zweite Halbzeit. Eine gemeinsame Abschlusswerkstatt aller Modellvorhaben findet im Frühjahr 2006 statt.

Senioren-orientierter Wirtschaftsraum K.E.R.N.:

Lebensqualität
ein Leben lang

Projektträger

Technologie-Region K.E.R.N.
Dr. Frieder Henf
Gudrun Dittrich
Königinstraße 1
24768 Rendsburg

04331 – 13 86 79

dittrich@kern.de

Projektforschung

CONVENT Planung und Beratung
GmbH
Klaus Mensing, Thomas Fischer,
Anette Kretzer
Haubachstraße 74
22765 Hamburg

040 – 38 99 64-0

zentrale@convent-hamburg.de

Die Alterung der Gesellschaft ist mittlerweile zu einem zentralen Thema avanciert. Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie sowie der fünfte Altenbericht der Bundesregierung nehmen das Thema „Potenziale älterer Menschen“ als neues Handlungsfeld auf. Die Chancen der zunehmenden Zahl älterer, wirtschaftlich und gesellschaftlich erfahrener Menschen rücken stärker ins Bewusstsein. Heute geht es nicht mehr um die Frage, ob die Potenziale älterer Menschen zu nutzen sind, sondern darum, welche Produkte und Dienstleistungen für mehr Lebensqualität im Alter sinnvoll und erfolgversprechend sind und auf welchen Feldern sich Chancen für Kommunen und Regionen ergeben.

Die Handlungsstrategie

Die K.E.R.N.-Region hat sich zum Ziel gesetzt, diese Potenziale aufzugreifen. Das strategische Ziel heißt „Lebensqualität ein Leben lang“. Es geht um ein „Fitmachen“ der K.E.R.N.-Region durch strategische Positionierung und Schaffung von Wettbewerbsvorteilen. Neben den Folgen des „Weniger“ (Bevölkerungsabnahme) liegt der

Schwerpunkt auf Chancen des „Mehr“ (Wachstumsmarkt Senioren). Ein „Seniorenorientierter Wirtschaftsraum“ bedeutet eine Flexibilisierung und Modernisierung der Wirtschaftsstruktur für demographisch veränderte Bedarfe und Märkte (Nachfragepotenzial älterer Menschen als ökonomische Chance). Notwendig hierfür sind Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung sowie Vernetzung der Unternehmen, Kommunen und Infrastrukturträger (= Kompetenznetzwerk/-standort Seniorenwirtschaft).

Die **grundlegende regionale Handlungsstrategie** für einen „Seniorenorientierten Wirtschaftsraum“ lässt sich wie folgt formulieren:

- **Schaffung attraktiver Standortbedingungen für älter werdende Menschen**, um diese in der Region zu halten und parallel dazu Anreize für Wanderungen/Umzüge in die Region zu bieten, um neue Bürger und Bürgerinnen hinzuzugewinnen. „Lebensqualität ein Leben lang“ muss sich dabei auf die regional beeinflussbaren Standortfaktoren bzw. Wettbewerbsbedingungen konzentrieren. Die Strategie umfasst auch die wachsende Zielgruppe der älter werdenden Touristen.

- **Sensibilisierung der Unternehmen**, Produkte und Dienstleistungen für mehr Lebensqualität im Alter zu entwickeln und zu vermarkten, mehr Ältere zu beschäftigen und deren Erfahrungswissen zu nutzen. Dies erfordert konzentrierte Strategien sowie die Vernetzung der Anbieter von Industrie, Handwerk und Dienstleistung sowie der Politik, der Kammern, Hochschulen und Forschungsinstitute, Wirtschaftsförderungen und Verbände, der Non-Profit-Organisationen und Ehrenamtlichen u. a. Relevante **Handlungsfelder bzw. Branchen** sind derzeit „Wohnstandorte und wohnungsnah, integrierte Angebote von Handwerk/Dienstleistungen“, „Einzelhandel/Nahversorgung“, „Bildung/Medien“, „Tourismus 50plus/Altersruhesitz“ sowie „Gesundheitswirtschaft“.
- **Sensibilisierung der Kommunen** und Erarbeitung von konkreten Lösungen und Entscheidungsgrundlagen für die anstehenden Zukunftsaufgaben. Eine unter den zukünftigen demographischen Bedingungen tragfähige, qualitätsvolle und effiziente kommunale Infrastruktur ist eine wichtige Voraussetzung für einen gut aufgestellten Lebens- und Wirtschaftsraum. Zudem sind die Kommunen ein wichtiger Akteur für die Entwicklung einer „Seniorenwirtschaft“.



Abb. 1: Branchenbezogene Potenziale der Alterung



Quelle: CONVENT GmbH

Abb. 2: Handlungsfelder-/Szenariomatrix



Die K.E.R.N.-Region umfasst attraktive städtische und ländliche Räume und ist aufgrund ihrer Mitgliederstruktur und Gremien ein Netzwerk, das die kommunale Ebene (Städte und Kreise) mit Wirtschaft und Politik, Wirtschaftsförderungen, Kammern und Gewerkschaften verknüpft. Dadurch ergeben sich große Chancen im Wettbewerb. Denn insbesondere kooperativ aufgestellte Regionen werden auch bei veränderten demographischen Vorzeichen in innerregionaler Arbeitsteilung ein zukunftsfähiges Portfolio an Standortfaktoren sowie tragfähiger Infrastruktur mit qualitätsvollen Standards anbieten können. Aufgrund der bisherigen Recherchen gibt es dabei eine Reihe von „Gewinner-Branchen“ im demographischen Wandel (vgl. Abb. 1).

Laufende Umsetzung

Begünstigt durch teilweise parallele Aktivitäten auf Landesebene in Schleswig-Holstein hat K.E.R.N. mit einer Reihe von Veranstaltungen sowie insbesondere in zahlreichen Gesprächen mit Kommunen und Unternehmen sowie Vorträgen in Gremien und Arbeitskreisen das Thema stärker in der öffentlichen Diskussion verankert. Eine im Sommer mit Unterstützung der Presse durchgeführte Umfrage bei der Generation 50plus „Wie leben und arbeiten wir zukünftig in der K.E.R.N.-Region?“ hat mit rund 1 300 Rückläufen eindrucksvoll das Interesse der Menschen an diesem Thema dokumentiert. Folgende Aktivitäten sind derzeit in der Umsetzung:

- Die **Sensibilisierung der Akteure** zeigt zunehmend Erfolge. Inzwischen haben sich viele Institutionen dieses Themas mit seinen Auswirkungen und Konsequenzen angenommen (z. B. Tagungen in Kooperation mit der IHK-Vereinigung Schleswig-Holstein, der Innungskrankenkasse, der Akademie für die ländlichen Räume u. a.). Eine zunehmende Vernetzung ist spürbar.
- Am Beispiel der **Modellkommunen/-regionen** Stadt Büdelsdorf, Barkauer Land und Landeshauptstadt Kiel erfolgt die Aufbereitung relevanter Daten sowie die Formulierung von Szenarien und strategischen Steuerungsoptionen, die sich aus den demographisch bedingten Auswirkungen auf die Wirtschafts- und Infrastruktur ergeben (vgl. Abb. 2).
- Das Projekt „**Tourismus 50plus/Altersruhesitz**“ erarbeitet erste Handlungsansätze für die wachsende Zielgruppe der älter werdenden Touristen am Beispiel der Region Schönberg/Probstei.
- Die **Marktforschung** erfolgt anbieterseitig durch Unternehmensgespräche und -umfragen sowie nachfrageseitig durch die genannte Befragung der 50plus-Generation. Erwartungsgemäß zeigt sich in der vorläufigen Auswertung ein zunehmender Bedarf an Dienstleistungen, insbesondere in den Bereichen Wohnen und Gesundheit.
- Für **zukunftsfähige Wohnstandorte** werden Unternehmen und Kommunen durch Best Practices sensibilisiert.

Weitere Sensibilisierung und Vernetzung

Der demographische Wandel und die Potenziale des Alterns sind als Themen in der K.E.R.N.-Region und in Schleswig-Holstein (nicht zuletzt durch das Modellvorhaben) etabliert. Über die bisherigen Aktivitäten hinaus wird auch nach Ende des Modellvorhabens die Information, Sensibilisierung und Vernetzung der regionalen Akteure fortgesetzt. Für das Frühjahr 2006 ist eine Veranstaltung zum Thema „Alterung und Gesundheitsdienstleistungen“ in Kooperation mit der Reha-Klinik Damp geplant. Die Ergebnisse des AK Modellkommunen (Arbeitshilfe und Daten-Set Demographischer Wandel) werden den Kommunen zur Verfügung gestellt. Eine Fortführung dieses Ansatzes ist in Teilregionen bereits vorgesehen.

Angesichts vielfältiger Zukunftsthe-
men für K.E.R.N., wie etwa „Maritime
Wirtschaft“, wird der Aufbau eines
„Kompetenznetzwerkes Senioren-
wirtschaft“ sicher noch weitere Aktivi-
täten erfordern – insbesondere durch
die themenspezifische Bearbeitung in
den Arbeitskreisen von K.E.R.N. sowie
der IHK zu Kiel. Sensibilisierung und
Bewusstseinsbildung sowie Vernet-
zung der regionalen Akteure/Träger
bleiben somit eine Daueraufgabe.

Interkommunale und regionale Anpassungsstrategien bei sich wandelnder Bevölkerung

Projektträger

Regionalverband Ruhr (RVR)
Carsten Tum
Kronprinzenstraße 35
45128 Essen

0201 – 20 69 0

tum@rvr-online.de

Projektforschung

FORA Forschungsgesellschaft für
Raumfinanzpolitik mbH
Gerhard Micosatt
Hebeleckstraße 134
46240 Bottrop

02041 – 47 95 40

fora.micosatt@arcor.de

Das Ruhrgebiet vollzieht seit nunmehr über 40 Jahren einen tiefgreifenden Strukturwandel. Der Verlust an Arbeitsplätzen in den ehemaligen Leitbranchen der Wirtschaft – Kohle und Stahl – konnte bei weitem nicht durch neue Industrien und Dienstleistungsunternehmen aufgefangen werden. Eine Folge war die Abwanderung junger erwerbsfähiger Personen bzw. Familien aus der Region. Die Kernstädte verloren zudem Einwohner durch die Abwanderung ins Umland. Seit Jahrzehnten sind die Einwohnerzahlen kontinuierlich rückläufig. Dabei kommt neben der allgemein niedrigen Geburtenrate zum Tragen, dass die frühere Abwanderung junger Menschen die Basis zur Hervorbringung des Nachwuchses deutlich geschmälert hat.

Die drei Kernstädte Bochum, Essen und Gelsenkirchen haben zwischen 1961 und 2004 rd. 326 000 Einwohner verloren. Unter den gegenwärtigen Bedingungen ist davon auszugehen, dass sich die Einwohnerzahl von derzeit 1,25 Mio. bis zum Jahr 2020 um weitere 123 000 verringern wird. Innerhalb von 60 Jahren wäre dann ein Verlust von rd. 29 % entstanden. Darüber hinaus hat sich die Bevölkerungsstruktur durch die absolute und relative Zunahme von ausländischen Zuwanderern und durch die Verschiebung in der Altersstruktur deutlich gewandelt.

Ökonomischer Strukturwandel und demographischer Wandel setzen die drei Städte von zwei Seiten unter Anpassungsdruck:

- Weniger Einwohner und eine veränderte Nachfragestruktur erfordern

eine Anpassung und Modernisierung der öffentlichen Infrastrukturen.

- Weniger Einnahmen erfordern eine kostengünstigere Organisation und eine inhaltliche Revision der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Ziele und Aktivitäten

Ziel des Modellvorhabens ist es, nach Jahren der klassischen Haushaltskonsolidierung die demographische Komponente stärker aufzugreifen und innovative Ansätze interkommunaler Kooperation zur Anpassung und Sicherung der kommunalen Infrastruktur zu entwickeln und zu erproben. Hierzu haben sich die Städte Essen, Bochum und Gelsenkirchen sowie der Regionalverband Ruhr in einem Projektverbund zusammengeschlossen.

Eine Projektgruppe, bestehend aus Mitarbeitern der Bereiche Stadtplanung, Stadtentwicklung, Wirtschaftsförderung und Kämmerei, bildet den Kern des Verbundes. Ausgehend von der Identifikation besonders intensiv betroffener Bereiche werden von ihm aus weitere Akteure angesprochen und eingebunden.

Die Konkretisierung der Projektziele hat drei Themenfelder in den Mittelpunkt der Arbeit gerückt:

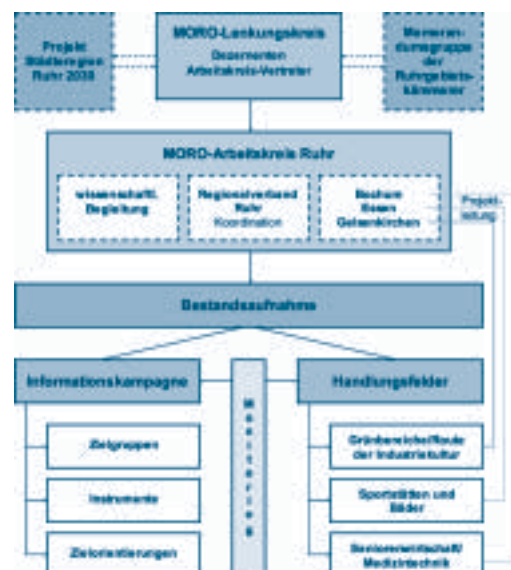
- Sportstätten und Bäder
- Grünflächen und Industriekultur
- Seniorenwirtschaft/Medizintechnik

Jede beteiligte Stadt hat für einen Bereich die Federführung übernommen und entwickelt eine Konzeption. Im Arbeitskreis werden die interkommunale Verknüpfung hergestellt und die Beziehungen zu den jeweiligen Ansprechpartnern geknüpft. Mit einer größeren Tagung wird im November 2005 das Projekt mit externen Referenten und Akteuren aus den Handlungsfeldern vorgestellt. In Workshops erfolgt eine Vertiefung der Arbeit in den nachfolgend näher beschriebenen drei Bereichen.

Projektbereich Sportstätten und Bäder

Die Sport- und Bäderlandschaft ist aufgrund vielfältiger Entwicklungen einem tiefgreifenden Wandel unterworfen.

- Aus demographischer Sicht sind der starke Rückgang von Kindern und Jugendlichen sowie die Zunahme der Senioren zu beachten.





- Aus der Sicht der Nachfrager gewinnen Gesundheitsprophylaxe, Fitness und Wellness eine größere Bedeutung; Trendsportarten setzen neue Akzente.
- Aus fiskalischer Sicht begrenzen die leeren kommunalen Kassen den Handlungsrahmen.

Die zunehmende Ausdifferenzierung der Nachfrage führt zu der Frage, welches Angebot künftig als kommunale Aufgabe vorzuhalten ist: Der Bevölkerungsrückgang sowie die fiskalischen Restriktionen erfordern aber auch ein Überdenken der Angebotsdichte. Ist ein Rückzug auf eine kommunale Grundversorgung bei Sportstätten und Bädern notwendig?

Mittels einer interkommunalen Abstimmung der quantitativen und qualitativen Bedarfsplanung sollen die Herausforderungen aufgegriffen werden. Dies erfordert die Zusammenarbeit aller Akteure der derzeit sehr unterschiedlich organisierten kommunalen Sport- und Bäderlandschaft in den drei beteiligten Städten.

Mögliche Ansatzpunkte für gemeinsames Handeln lassen sich auf vielen Ebenen denken:

- Beginnen muss sie mit der Entwicklung gemeinsamer Begrifflichkeiten und Kennziffern, um daraus eine Bestandsaufnahme entwickeln zu können.
- Ebenso müssen gemeinsame Ziele über das kommunale Angebot entwickelt und verabredet werden.
- Angesichts der Größe der Städte – Essen weist allein über 200 kommunale Sportstätten auf – müssen die kooperationsfähigen Elemente identifiziert werden.

nale Sportstätten auf – müssen die kooperationsfähigen Elemente identifiziert werden.

- Standortkonzentration und Modernisierung wären dann entscheidende Umsetzungsergebnisse.
- Hierbei können stadtübergreifend auch städtebaulichen Frage der Einbindung von Sportstätten in die Stadtlandschaft und immobilienwirtschaftliche Optimierungsstrategien einbezogen werden.

Projektbereich Grünflächen und Industriekultur

Im Gebiet der drei Städte Bochum, Essen und Gelsenkirchen liegen drei Strukturwandelflächen, die im Rahmen der Internationalen Bauausstellung Emscherpark mit Hilfe des Landes und der EU für verschiedene Nutzungen aufbereitet wurden (s. Foto). Aus diesen und weiteren Einzelprojekten entstand die Route der Industriekultur. Allerdings ist dies nur eine auf das Marketing der Ankerpunkte ausgerichtete Verknüpfung, denn die Trägerschaften, Betreiberstrukturen und Finanzierungsverantwortungen befinden sich in unterschiedlichen Händen. Dies soll nach dem RVR-Gesetz geändert und der RVR als Träger inhaltlich und finanziell verantwortlich werden. Ziel ist es, diese sehr kostenintensive Aufgabe vor dem Hintergrund des sich durch die demographische Entwicklung weiter verringern den Finanzrahmens durch die Nutzung von Synergien zu sichern und qualitativ weiterzuentwickeln. Dazu sollen neben den Bestrebungen einer gemeinsamen Grünflächenbewirtschaftung die Zusammenarbeit in der

Bauunterhaltung mit ihren architekturbedingten Sonderanforderungen (Bergbau-Industriearchitektur, Brückenbauwerke) entwickelt werden. Die Herausforderung besteht dabei in der Zusammenführung der Aufgabe bei gleichzeitig weiter bestehenden dezentralen Zuständigkeiten.

Projektbereich Seniorenwirtschaft und Medizintechnik

Die Zahl der hochbetagten Menschen über 80 Jahre wird bis zum Jahr 2020 in den Städten Bochum, Essen und Gelsenkirchen um 52 % zunehmen. Dies stellt eine enorme Herausforderung an die Versorgung dieser Personengruppe dar. Den Ansatzpunkt im Bereich der Senioren bildet der Einsatz neuer Techniken, insbesondere aus der Medizintechnik, zur Verbesserung der Wohn- und Lebenssituation von Senioren. Kooperation bei seniorenspezifischen Dienstleistungen sollen Hilfestellungen im Alltag fördern. Ziel ist ferner, das Kompetenzfeld Medizintechnik als Standortfaktor weiter in der Region zu etablieren. Zurzeit werden die Kontakte zu den verschiedenen Akteuren verstetigt und in festere Formen gefügt. Konzepte werden schrittweise in Richtung Maßnahmenplan konkretisiert.

Grundlage des Projektes ist die Studie Junkernheinrich, M./Micosatt, G. (2005): Kommunale Daseinsvorsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung. Essen. Sie kann beim RVR zum Preis von 10,— Euro bestellt werden <http://shop.rvr-online.de/>

Anpassungsstrategien für die regionalen Standortsysteme beruflicher Schulen in ostdeutschen Bundesländern

Hermann Budde
Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg

Bärbel Winkler-Kühlken
IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH
Lützowstraße 93
10785 Berlin

030 – 25 00 07-0

zentrale@ifsberlin.de

Ein Modellvorhaben der Raumordnung trägt Früchte!

Die regional- und schulentwicklungsplanerische Auseinandersetzung mit den Folgen der demographischen Entwicklung für das Standortsystem der beruflichen Schulen steht in allen ostdeutschen Bundesländern unmittelbar bevor. Eine Zusammenstellung der Modellrechnungen aller ostdeutschen Länder zur Entwicklung der Schülerzahlen in diesem Bildungsbereich durch die Kultusministerkonferenz aus dem Jahr 2005 belegt, dass ab dem Jahr 2007 ein dramatischer Einbruch zu erwarten sein wird.

Besuchten im Jahr 2000 noch rd. 601 000 Schülerinnen und Schüler die beruflichen Schulen, so wird deren Zahl bis zum Jahr 2010 auf rd. 327 000 zurückgehen. Die niedrigsten Werte werden mit rd. 300 000 Schülern in den Jahren 2011 bis 2014 erwartet, also eine Halbierung der Schülerzahlen innerhalb weniger Jahre. Auch die weiterreichende Langfristperspektive bis zum Jahr 2020 bietet keinen Anlass zur Entwarnung, denn die Modellrechnungen gehen nur von einem Wiederanstieg auf rd. 327 000 Schüler aus.

Beim Blick auf diese quantitativen Entwicklungen sind für die Entwicklung von Anpassungsstrategien zwei Punkte wesentlich: Die Schülerzahlen des Jahres 2010 entsprechen ziemlich genau den erwarteten Schülerzahlen des Jahres 2020. Dazwischen liegt aber ein Fünfjahreszeitraum von 2011 bis 2015, der von deutlich geringeren Werten geprägt ist. Eine verantwortungsvolle regional- und schulent-

wicklungsplanerische Strategie sollte angesichts dieses Entwicklungstrends einerseits auf den langfristigen Bedarf schauen und andererseits Strategien zur Überbrückung des tiefsten „Schülertals“ entwickeln.

Die demographische Entwicklung jedenfalls gab Anlass, in den Regionen Mecklenburgische Seenplatte und Lausitz-Spreewald im Rahmen des 2004 abgeschlossenen Modellvorhabens der Raumordnung „Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang“ (siehe Karte) Strategien zur Sicherung der schulischen Versorgung zu entwickeln und eine regionalplanerische Diskussion über die Neujustierung der regionalen Standortsysteme der beruflichen Schulen zu führen.



In der **Region Mecklenburgische Seenplatte** erarbeitete eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe (AG) mit Schulfachamtsleitern, Leitern der Kreisplanung sowie Vertretern des Kultus- und des Arbeitsministeriums unter der Moderation der Regionalplanung ein Anpassungskonzept. Unter Einhaltung rechtlicher Rahmenbedingungen wurde eine Konzentration auf fünf statt 16 Schulen mit acht Schulstandorten und fachlicher Profilierung vorgeschlagen. Dieses Konzept schwächte das Zentrum Neubrandenburg und war kommunalpolitisch nicht konsensfähig.

Die Alternative stellt die **Gründung einer regionalen Berufsschule in Trägerschaft eines Zweckverbands** dar. Ein Gutachten zur Machbarkeit der Regionalen Berufsschule kam unter Prüfung bestimmter Kosten- und Distanzfaktoren zu dem Ergebnis, dass sich verschiedene Varianten der acht Beschulungsstandorte kostengünstig kaum unterscheiden. Größere Rationalisierungseffekte sind erst mit einer stärkeren Bündelung auf vier Beschulungsorte schwerpunktmäßig in Neubrandenburg und Neustrelitz zu erreichen. Bis 2010 wird die Variante festgeschrieben, die eine weitere Reduzierung auf vier Schulstandorte ermöglicht. Die Vorbereitungen der Zweckverbandsgründung laufen, der Zweckverband soll am 01.01.2006 handlungsfähig sein.

Der ressort- und kreisübergreifende Ansatz überzeugte die **Modellregion Lausitz-Spreewald**, in der es hinsichtlich der Zukunft der Berufsschulen Konflikte zwischen Anpassungsnotwendigkeiten und Ausbaubestrebun-

Aktuell erschienen:
**Anpassungsstrategien für ländliche/
 periphere Regionen mit starkem
 Bevölkerungsrückgang in den neuen
 Ländern**

Die Veröffentlichung kann beim
 Selbstverlag des BBR
 Postfach 21 01 50
 53156 Bonn
 Fax: 018 88 – 401 22 92
 E-Mail: selbstverlag@bbr.bund.de
 zum Preis von 12,50 Euro (zzgl.
 Versand) bezogen werden.



gen eines ansässigen Wirtschaftsunternehmens gibt. Durch ein Gutachten wurde unter Begleitung einer AG ein Vorschlag für ein zukunftsfähiges Netz der Oberstufenzentren erarbeitet.

Basis des Konzepts bildet nicht nur eine Abschätzung der quantitativen, sondern auch der qualitativen Nachfrageentwicklung (Entwicklung der Ausbildungsverträge, der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, Expertengespräche). Obwohl die Schülerzahlen bis 2015 deutlich unter 10 000 sinken werden, schlugen die Gutachter eine Kapazität für 10 650 Schüler vor. Damit lagen sie um 35 % bis 40 % unter den von den einzelnen Kreisen erstellten Schulanpassungsplanungen! Von 24 Schulen könnten danach 13 geschlossen werden. Der entsprechende Standortvorschlag berücksichtigt die Raumstrukturen: Im berlinnahen Bereich werden Ausbildungsgänge nur einmal angeboten, im peripheren Bereich dagegen nachfragestarke Ausbildungsgänge auch zweimal.

Die **Regionale Planungsgemeinschaft Lausitz-Spreewald** nahm den Impuls des Modellvorhabens auf und gründete die AG „**Fortführung der gemeinsamen Berufsschulentwicklungsplanung in der Region Lausitz-Spreewald**“, die sich im August 2004 konstituierte. Ihr gehören unter der Leitung der Regionalen Planungsstelle Vertreter aller vier Landkreise und der kreisfreien Stadt Cottbus der Planungsregion in ihrer Eigenschaft als Schulträger der Oberstufenzentren an. Ferner wirken die Schulräte für berufliche Bildung aus den beiden

Staatlichen Schulämtern (Schulaufsicht), die Gutachter, die die Studie im Rahmen des Modellvorhabens erarbeitet hatten, sowie ein Vertreter des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport in der AG mit.

Besonders brisant für die Arbeit ist, dass in der Region auf Grundlage der neuesten Bevölkerungsprognose für das Land Brandenburg die Schülerzahlen wesentlich stärker als im Durchschnitt des übrigen Landes zurückgehen werden. Auf Basis einer vertiefenden Analyse durch die MORO-Gutachter wurde ein Szenario als Arbeitsgrundlage gewählt, das einen Rückgang von rd. 23 000 Schülern im Jahr 2000 auf rd. 9 800 Schüler im Jahr 2015 belegt. Mit der Ausrichtung am Eckjahr 2015 wurde der Wiederanstieg der Schülerzahlen in der langfristigen Perspektive als Planungsparameter eingeführt und zusätzlich eine „Flexibilitätsreserve“ von rd. 800 Schülern bei den Kapazitäten der Standorte der Oberstufenzentren berücksichtigt.

Am 22.04.2005 wurde das Planungspapier der AG in der Vorstandssitzung der Regionalen Planungsgemeinschaft Lausitz-Spreewald vorgestellt. Zwar wurde hier nicht zu allen standortbezogenen Einzelvorschlägen ein Einvernehmen erreicht, aber die zentralen Aussagen werden nunmehr in die Schulentwicklungsplanungen der Landkreise und der kreisfreien Stadt Cottbus eingearbeitet. Damit wird ein rechtlich relativ hoher Verbindlichkeitsgrad erreicht. An der Präsentation der Arbeitsergebnisse nahmen neben den AG-Mitgliedern auch alle Schulleitungen der Oberstufenzentren der Region teil. Abschließend sei dar-

auf verwiesen, dass sich die noch offenen Entscheidungen über Investitionen im Rahmen des Investitionsprogramms für die Oberstufenzentren im Land Brandenburg an dem erarbeiteten langfristig ausgelegten Standortsystem orientieren.

Fazit

Die bisherige Entwicklung der Anpassungsstrategien für eine zukunftsfähige Berufsschulstruktur in den Regionen lässt folgende zentrale Schlussfolgerungen zu:

- Der bevorstehende dramatische Einbruch der Schülerzahlen macht grundsätzliche strukturelle Anpassungen erforderlich, die fachlich und politisch vorbereitet werden müssen.
- Anpassungen auf Kreisebene greifen zu kurz, nur kreisübergreifend können qualitativ anspruchsvolle Ausbildungsangebote in den Regionen durch Bündelung und Profilierung bei tragbaren Kosten erreicht werden.
- Die Entwicklung realistischer Konzepte benötigt Zeit: Zunächst werden Lösungen gesucht, die möglichst nah an bewährten Strukturen liegen. Erst mit Einschaltung Externer (Gutachter, Regionalplaner) gelingt es, globaler zu denken und lokales Handeln sukzessive danach auszurichten.

Wieviel Infrastruktur können wir uns morgen noch leisten?

Dr. Hans-Joachim Frank

Deutsche Bank Research
Taunusanlage 12
60325 Frankfurt am Main

069 – 910 31 879

hans-joachim.frank@db.com

Demographische Entwicklungen sind auf Jahrzehnte angelegt und brechen nicht plötzlich über ein Land herein; sie haben eine lange Vorlaufzeit. Im Durchschnitt bekommt heute jede Frau in Deutschland knapp 1,4 Kinder. Um die Bevölkerungszahl ohne Zuwanderung konstant zu halten, müsste diese Fertilitätsrate jedoch bei 2,1 Kindern je Frau liegen. Da dieser Wert seit 30 Jahren unterschritten wird, setzt sich allmählich die demografische Abwärtsspirale in Gang.

Hierbei sind drei Trends von Bedeutung. Erstens: die Bevölkerung in Deutschland geht ab 2012 bis zur Jahrhundertmitte um rd. 10 % zurück. Zweitens: die Menschen werden immer älter, sodass der Anteil der Senioren bis 2050 stark ansteigt; gleichzeitig sinkt die Zahl der Kinder um fast ein Drittel. Drittens: die Entwicklungen verlaufen regional höchst unterschiedlich. Während wirtschaftlich attraktive Zentren ihre Einwohnerzahl nahezu stabil halten werden bzw. mit Zuwanderungen rechnen können, ziehen vor allem die jungen Menschen aus den Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit fort. In zahlreichen Gemeinden in Ost- und Westdeutschland könnten in 50 Jahren nur noch halb so viele Menschen leben wie heute. Das hat gravierende Auswirkungen für das Infrastrukturangebot der öffentlichen Hand.

Die demographischen Trends wirken in dreifacher Hinsicht auf die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur:

- Die Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte ist betroffen, denn weniger Erwerbspersonen engen zumindest das Wachstumspotenzial

der einkommensabhängigen Steuereinnahmen ein.

- Durch die alternde Gesellschaft verschiebt sich die Nachfragestruktur nach öffentlichen Gütern.
- Die Zahl der Einwohner und in erster Linie die Zahl der relevanten Nachfragergruppe hat einen großen Einfluss auf die Effizienz der Bereitstellung öffentlichen Gutes.

Auf den ersten Blick scheint die Wirkungsrichtung klar zu sein: Sinkt die Bevölkerungszahl und insbesondere die Zahl der Erwerbspersonen, sind davon die Steuereinnahmen direkt negativ betroffen. Dies gilt aber nur, wenn der Bevölkerungseffekt auf die Steuerbasis nicht durch andere Wachstumseffekte überkompensiert werden kann. Wenn immer weniger Menschen erwerbsfähig sind, können Impulse für Wirtschaftswachstum in Zukunft nur noch durch Zunahme des Kapitalstocks und technischen Fortschritt erreicht werden. Da beide Einflussgrößen in den kommenden Jahrzehnten nicht schneller wachsen dürften als heute, wird der demographische Wandel die durchschnittliche Wachstumsrate in Deutschland allmählich senken.

Offensichtlich hat die Demographie auch einen starken Einfluss auf die Ausgabenstruktur der öffentlichen Haushalte, denn junge Menschen nehmen andere Staatsdienste in Anspruch als ältere. Dieser unterschiedliche Gütermix führt zu unterschiedlich hohen Ausgaben je Altersgruppe. Mit Eintritt ins Rentenalter kommt es zu einem sprunghaften Anstieg der empfangenen Leistungen. Bis zum Jahr

2050 geht die Zahl der Jugendlichen um rd. 30 % zurück, also um rd. 5 Mio. Personen. Gleichzeitig wächst die Gruppe der über Sechzigjährigen um gut 40 %, also um über 8 Mio. Personen.

Dabei könnten die tatsächlich drohenden Kosten unterschätzt sein, denn die öffentliche Infrastruktur lässt sich nicht einfach und zeitnah an eine sinkende Nachfrage anpassen; es gibt so genannte Unteilbarkeiten. Sinkt die Einwohnerzahl einer Kommune, ändert das zunächst nichts an den Fixkosten der Ver- und Entsorgungssysteme; sie verteilen sich nur auf eine kleinere Einwohnerzahl.

Im **Bildungswesen** sind zwar Einsparungen möglich, diese dürften sich jedoch nicht proportional zur schrumpfenden Zahl an Jugendlichen entwickeln. Erstens bleibt Bildung die wichtigste Investition in die Zukunft. Zweitens müssen auch Fortzugsgemeinden ein Mindestangebot an Bildungseinrichtungen vorhalten. Zwar wird der Neubaubedarf im Bildungssektor an Bedeutung verlieren, und sowohl im Schul- als auch im Hochschulbau dürften Erhaltungsinvestitionen die Bautätigkeit determinieren. Die in bestimmten Regionen absehbare vorübergehende Zusatznachfrage sollte durch provisorische Bauten oder Raumanmietung befriedigt werden. Aber insgesamt bleibt der Anteil der Bildungsausgaben am BIP nahezu stabil; also werden die Bildungsausgaben pro Schüler/Student zunehmen, da selbst in Ballungsräumen die Schülerzahlen mittelfristig abnehmen. Substanzielle Einsparungen im Bildungssektor zur Entlastung der öf-

fentlichen Haushalte sind also im Zuge der demographischen Entwicklung nicht zu erwarten. Um den Kostendruck auf die öffentlichen Haushalte etwas zu mindern, bieten sich vor allem in Fortzugsgebieten private Finanzierungsmodelle an.

Der motorisierte Individualverkehr wird zunächst noch leicht wachsen, aber wahrscheinlich ab Mitte des nächsten Jahrzehnts deutlich schrumpfen. Insbesondere in Fortzugsgebieten ist zu erwarten, dass auch der öffentliche Nahverkehr stark abnimmt, sodass er in vielen Kommunen zur Disposition steht. Durch die geringeren Schüler- und Studentenzahlen wird die Verkehrslast in Stoßzeiten etwas abgeschwächt. Einsparungen in der Verkehrsinfrastruktur sind jedoch nicht zu erwarten, da der Straßengüterverkehr weiter zulegen wird.

Dahinter steht zum einen der ständig wachsende kleinteilige Lieferverkehr durch Internetbestellungen, und zum anderen der expandierende Außenhandel als Folge der Osterweiterung der EU. Davon ist Deutschland als Transitland Nr. 1 in Europa besonders betroffen. Daraus folgt weiterer Investitionsbedarf auf den Hauptverkehrsachsen in Verbindung mit dem aufgestauten Ersatzbedarf. Es ist offenkundig, dass in den letzten 15 Jahren Angebot und Nachfrage von Verkehrsinfrastruktur immer weiter auseinander klaffen. Neben der rein quantitativen Infrastrukturlücke in Deutschland sinkt auch der Modernitätsgrad der Anlagen ständig. Hintergrund ist natürlich die seit langem schwierige Haushaltslage von Bund, Ländern und

Gemeinden. Auch hier scheint ein stärkerer Rückgriff auf private Finanzierungsmodelle einschließlich Road pricing unausweichlich zu sein.

Solange also der Güterverkehr zunimmt, wird der demographisch bedingte Rückgang im Personenverkehr überkompensiert und somit der Infrastrukturbedarf hoch bleiben.

Die Bereitstellung von **Ver- und Entsorgungsnetzen** ist eine der wichtigsten Aufgaben von Kommunen. Allein auf die Abwasserentsorgung entfallen ein Fünftel aller öffentlichen Bauinvestitionen der Länder und Gemeinden in Westdeutschland. Bis 1990 nahm die Bedeutung infolge der positiven Bevölkerungsentwicklung stetig zu. Die leitungsgebundene Infrastruktur weist besonders deutlich auf die Folgeprobleme der demographischen Effekte hin. So gehören die angebotenen Güter der Netzinfrastruktur heutzutage zur Grundversorgung der privaten Haushalte. Außerdem spielen variable Kosten hier nur eine untergeordnete Rolle: Drei Viertel der Kosten in der Abwasserversorgung sind unabhängig von der nachgefragten Menge, d. h. ein demographisch bedingter Nachfragerückgang führt nicht zu proportional sinkenden Produktionskosten.

Leider müssen dann die Fixkosten von immer weniger Einwohnern getragen werden, was die Wohnnebenkosten vor allem in Fortzugsgebieten stark steigen lässt. Hinzu kommt, dass bei rückläufiger Siedlungsdichte die kritischen Funktionsgrenzen von Trink- und Abwassersystemen unterschritten werden können. Bei niedrigerer

Durchflussgeschwindigkeit droht die Gefahr von Wiederverkeimung des Trinkwassers bzw. von Ablagerungen und Korrosion in Abwassernetzen. Der demographisch bedingte Belastungsfaktor könnte jedoch – ähnlich wie im Verkehrssektor – viele Jahre durch Nachholbedarf in der Netzinfrastruktur überkompensiert werden. So wird der gesamte Sanierungsbedarf allein im öffentlichen Abwassersystem auf 45 Mrd. Euro geschätzt (mehr als 30 % der gesamten Tiefbauinvestitionen pro Jahr).

Fazit:

Alles in allem bleibt festzuhalten, dass im Zuge der demographischen Entwicklung in Deutschland nur begrenzte Einsparmöglichkeiten im Bereich der öffentlichen Infrastruktur bestehen. Dafür sprechen der immense Nachholbedarf in wichtigen Bereichen sowie die Daseinsvorsorge des Staates für die Bereitstellung bestimmter Güter.

Infrastruktur in der Kostenfalle – welche Bedeutung hat die Siedlungsstruktur?

Dr. Stefan Siedentop
Georg Schiller

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V., Dresden (IÖR)
Weberplatz 1
01217 Dresden

0351 – 46 79 268 bzw. 0351 – 46 79 248

s.siedentop@ioer.de
g.schiller@ioer.de

Angesichts der absehbaren demographischen Entwicklung in Deutschland wird die Gewährleistung der infrastrukturellen Daseinsvorsorge eine politische Herausforderung erster Ordnung darstellen. In Gebieten mit starken Bevölkerungsverlusten muss damit gerechnet werden, dass die Aufrechterhaltung infrastruktureller Versorgung zu steigenden Kostenbelastungen sowohl öffentlicher wie auch privater Haushalte führen wird. Wie hoch dieser Kostenanstieg letztlich ausfallen wird, hängt neben der Intensität des demographischen Wandels auch von der zukünftigen Siedlungstätigkeit und der Anpassungsfähigkeit infrastruktureller Leistungen ab. Den Trägern der Raumordnung stehen dabei zwei – parallel zu verfolgende – Handlungsansätze zur Verfügung: Sie haben zum einen darauf hinzuwirken, eine infrastruktureffiziente räumliche Nachfrageverteilung durch Einflussnahme auf die kommunale Siedlungstätigkeit sicherzustellen. Ein zweiter Handlungsansatz liegt in der Gestaltung der zukünftigen Standort- und Netzstruktur der Infrastruktursysteme bei gegebener räumlicher Nachfrageverteilung. Mögliche Ansatzpunkte sind unter anderem die Zentralisierung oder Dezentralisierung der Einrichtungen und Netze.

Eine wesentliche Voraussetzung für eine vorsorgend kostenbewusste Infrastrukturpolitik und -planung sind Werkzeuge zur Entscheidungsunterstützung in spezifischen Planungssituationen. Dies betrifft grundlegende strategische Entwicklungsentscheidungen (z. B. Festlegungen zur zukünftigen Standortdichte zentraler Orte) ebenso wie standortbezogene

Planungen (z. B. bei Festlegung regionaler Vorrangstandorte für die Siedlungsentwicklung). Die Entscheidungsträger benötigen fundierte Kenntnisse über Folgekosten alternativer Raumordnungskonzeptionen. Aufgrund des weitgehenden Fehlens praxistauglicher Kalkulationsverfahren unterbleiben derzeit regionale Folgekostenrechnungen, die eine höhere Transparenz möglicher Wirkungen regionaler Strategien und Handlungskonzepte gewährleisten würden.

Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen des vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) geförderten Forschungsvorhabens **„Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten – Bilanzierung und Strategieentwicklung“** ein Kalkulationsmodell zur Abschätzung von Infrastrukturfolgekosten entwickelt und in der der Brandenburger Planungsregion Havelland-Fläming einer Pilotanwendung unterzogen. Bearbeitet wurde das Projekt von einer Forschergruppe aus Mitarbeitern des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung, des Lehrstuhls für Stadttechnik an der BTU Cottbus sowie des Büros Gertz Gutsche Rümenapp aus Hamburg.

Das Modell eignet sich für eine regionalmaßstäbliche Schätzung der Infrastrukturfolgekosten demographischer und siedlungsstruktureller Entwicklungspfade. Die kaufmännisch berechneten Kosten geben Auskunft, in welcher Höhe finanzielle Mittel für eine normgerechte Versorgung einer bestimmten Bevölkerung nach Anzahl und Altersstruktur in einer gegebenen räumlichen Verteilung erforderlich

sind. Alle Kosten werden als durchschnittliche Jahreskosten berechnet und lassen sich auch als spezifische Kosten (z. B. Kosten je Einwohner bzw. Nutzer oder Kosten je Hektar Siedlungsfläche) ausweisen.

Indem das Kalkulationsmodell eine Differenzierung der durchschnittlichen Jahreskosten nach Kostenarten (Kapital-, Betriebs- und Personalkosten), nach Kostenträgern (Land, Kommunen, Private, soziale Sicherungssysteme) und Siedlungstypen (nach siedlungsstrukturellen und demographischen Merkmalen) erlaubt, ermöglicht es den regionalen Entscheidungsträgern einen tiefgehenden Einblick in die grundsätzlichen Mechanismen der Kostenentstehung und mögliche akteursspezifische Folgen. Durch die Beispielung von Szenarien können die Kostenfolgen unterschiedlicher „Zukünfte“ der Region hinterfragt werden.

Für die Untersuchungsregion wurden zwei Entwicklungsszenarien mit einem Zeithorizont bis zum Jahr 2020 verglichen, die mit Akteuren aus der Region diskursiv entwickelt wurden. In beiden Szenarien wurde eine insgesamt stabile Bevölkerungsentwicklung bezogen auf die Gesamtregion unterstellt. Beide Szenarien gehen jedoch von kontrastierenden Annahmen bezüglich der intra- und interkommunalen Verteilung der Bevölkerung und der räumlich differenzierten Intensität der Siedlungstätigkeit aus.

Die Ergebnisse des Forschungsvorhabens „Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten – Bilanzierung und Strategieentwicklung“, ein Projekt des Forschungsprogramms „Aufbau Ost“ des BMVBW und des BBR, werden in Kürze in Form eines Leitfadens in der Reihe Werkstatt: Praxis des BBR veröffentlicht.



Im Ergebnis der Kostenrechnungen wurde festgestellt, dass bei einer „Trendentwicklung“, welche eine anhaltende Polarisierung der Bevölkerungsentwicklung zugunsten des suburbanen Teilraums der Region unterstellt und eine anhaltende Neubautätigkeit vor allem auf neu erschlossenen Standorten annimmt, mit enormen Kostenzuwächsen der technischen Infrastruktur gerechnet werden muss (siehe Tabelle). Bei der sozialen Infrastruktur kann nur dann eine Kostenstabilisierung auf derzeitigem Niveau erreicht werden, wenn eine konsequente Anpassung des Angebotes an die rückläufige Nachfrage gelingt. Zwischen den Teilräumen unterschiedlicher Siedlungsdichte und Entwicklungsdynamik zeigen sich dennoch deutlich unterschiedliche Kostenbelastungen je Nutzer, wenn am bestehenden Ausstattungsniveau festgehalten wird.

Für die Kostensteigerungen der technischen Infrastruktur sind vor allem der Neubau von Wohngebieten „auf der grünen Wiese“ mitsamt den erforderlichen Ver- und Entsorgungsleitungen verantwortlich. Bei nahezu unverändertem Bevölkerungsbestand der Region bis 2020 steigen dadurch die Pro-Kopf-Kosten um fast ein Fünftel. Demgegenüber könnten die Kosten durch eine „nachhaltige“ Entwicklung stabilisiert werden, wenn eine stärker bestandsorientierte Siedlungsentwicklung gelingt. Die Bautätigkeit erfolgt dabei zu großen Teilen innerhalb des Siedlungsbestandes, so dass Investitionserfordernisse im Bereich der Ver- und Entsorgung gering bleiben. Angesichts der heute bereits sehr geringen Siedlungsdichte in der Region Havelland-Fläming erscheint eine nach innen gerichtete Siedlungstätigkeit ein durchaus realistisches Ziel.

Für die soziale Infrastruktur ist weniger die Lenkung der zukünftigen Siedlungsentwicklung von Bedeutung als die Anpassung des Angebotes an eine veränderte Nachfrage. Es konnte gezeigt werden, dass Normsetzungen (vor allem Erreichbarkeitsnormen) einen erheblichen Einfluss auf die Kostenintensität ausüben. Der nachfragegerechten Angebotsreduktion sind allerdings in gering verdichteten Gemeinden Grenzen gesetzt, da Standortschließungen aus Gründen der Gewährleistungspflicht oftmals nicht möglich sind. Gebiete mit geringer Bevölkerungs- und Siedlungsdichte zeigen damit eine deutlich geringere Anpassungsfähigkeit an eine rückläufige Nachfrage als Gebiete mit städtischer Siedlungsstruktur. Die nutzerbezogenen Kosten fallen hier daher weitaus höher aus.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass demographisch bedingte Mehrkosten für eine akzeptable Infrastrukturversorgung der Bevölkerung durch die Einflussnahme auf die siedlungsstrukturelle Entwicklung wie auch eine konsequente Anpassung des Infrastrukturbestands begrenzt werden können. Ebenso deutlich ist aber auch, dass ein „Weiter so“ der Siedlungsentwicklung unausweichlich in die Kostenfalle führt. Die Fortsetzung des Bauens auf der grünen Wiese bei sinkender Bevölkerungszahl ist langfristig infrastrukturell nicht mehr finanzierbar. Mit dem entwickelten Kalkulationsverfahren steht den Akteuren der Landes- und Regionalplanung ein leistungsfähiges Werkzeug zur Verfügung, mit dem die Abwägung alternativer Planungsstrategien zukünftig unterstützt werden kann.

Übersicht über die Kostenentwicklung in den Szenarien „Trend“ und „Nachhaltigkeit“ am Beispiel der Infrastrukturmodule „Grundschule“ und „Ver- und Entsorgung“

Kostengröße		Status-quo	„Trend“	„Nachhaltigkeit“
Grundschulen	Jahreskosten (Mio. Euro)	129,0	132,5	132,5
	relative Entwicklung der Jahreskosten	100 %	103 %	103 %
	Kosten je Schüler (Euro)	4.150	4.050	4.060
Ver- und Entsorgung	Jahreskosten (Mio. Euro)*	305,1	358,1	302,7
	relative Entwicklung der Jahreskosten	100 %	117 %	99 %
	Kosten je Einwohner (Euro)*	418	485	410

* Wasser, Abwasser, Straße, Fernwärme (innere Erschließung)

Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge

Begleitforschung
Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Ansprechpartner im BBR:

Klaus Einig
018 88 – 401 23 03
klaus.einig@bbr.bund.de

Mit ihrem Beschluss „Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels“ vom 28. April 2005 fordert die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) insbesondere die Regionalplanung auf, sich frühzeitig auf eine generelle Abnahme, Alterung und Internationalisierung der Bevölkerung einzustellen und auf eine Angebotsanpassung von Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge innerhalb ihrer Planungsräume entsprechend hinzuwirken.

Damit ist die Regionalplanung in mehrfacher Hinsicht gefordert. Zukünftig soll sie nach dem Beschluss

- eine bedarfsgerechte öffentliche Infrastrukturversorgung – als Ausdruck des Prinzips der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – in regionalen Planungsräumen sicherstellen, fortentwickeln und die notwendigen Anpassungen herbeiführen;
- die Effektivität ihrer Instrumente erhöhen und notwendigen Kosteneinsparungen verstärkt Rechnung tragen;
- bei der infrastrukturellen Leistungserstellung verstärkt neue Finanzierungs- und organisatorische Modelle berücksichtigen;
- Mindeststandards der Versorgung im Zusammenhang mit veränderten Einzugsbereichen überprüfen und ggfs. neu festlegen;
- die Erreichbarkeit von Infrastrukturangeboten – insbesondere für wenig mobile, ältere Bevölkerungsgruppen – sichern.

In der Vergangenheit war die öffentliche Daseinsvorsorge im Rahmen der Fortschreibung und Neuaufstellung von Regionalplänen zwar immer schon ein Thema. Allerdings hatte sich die Raumordnung in vielen Ländern bisher noch nicht sehr aktiv der Koordination der Angebote öffentlicher Daseinsvorsorge angenommen. Die heute schon absehbaren Folgen des demographischen Wandels zwingen jedoch zu einer Intensivierung raumordnerischer Koordination. Insbesondere im Zusammenhang mit Nachfragerückgängen erforderliche Schließungen von Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge (z. B. Schulen, Kindergärten) gilt es möglichst sozial- und wirtschaftsverträglich zu gestalten.

Diese demographisch bedingten Anpassungsnotwendigkeiten von Leistungen öffentlicher Daseinsvorsorge sind als dringende Herausforderung der Raumordnung zwar erkannt, eine von der Ministerkonferenz für Raumordnung geforderte aktivere Koordination der Angebotsanpassung ist bislang allerdings erst in wenigen Planungsregionen angegangen worden.

Um die Raumordnungspraxis bei der Bewältigung dieser Herausforderungen aktiv zu unterstützen, haben BMVBW und BBR daher das **neue Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“** initiiert. Die Laufzeit dieses Modellvorhabens beträgt zwei Jahre. Es ist im vierten Quartal dieses Jahres gestartet.

Über einen **Teilnahmewettbewerb** wurden der Planungsraum IV in Schleswig-Holstein mit den Landkreisen Dithmarschen und Steinburg sowie die Planungsregion des Regionalen Planungsverbandes Mecklenburgische Seenplatte als Modellregionen ausgewählt. Beide Regionen haben bereits einschlägige Erfahrungen mit der Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel sammeln können; der Planungsraum IV im Rahmen eines Vorhabens der Bertelsmann Stiftung und der Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte im Kontext des Modellvorhabens „Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern“. In beiden Regionen ist bisher aber noch keine reichsübergreifende Konzeption für alle wesentlichen Leistungen öffentlicher Daseinsvorsorge angegangen worden.

Dies ist das Ziel des neuen Modellvorhabens. Für beide Modellregionen sollen integrierte regionale Anpassungskonzepte für Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge auf kooperativem Wege erarbeitet werden. Unterstützt werden die Modellregionen durch eine Begleitforschung. Diese soll sowohl methodisch-konzeptionell wie moderationsorientiert der Erarbeitung der integrierten Anpassungskonzepte zur Seite stehen.

Modellregionen des neuen Modellvorhabens



Arbeitsprogramm

Grundlage des neuen Modellvorhabens ist eine gemeindescharfe Bevölkerungsprognose. Denn ohne kleinräumige Annahmen zum demographischen Wandel können keine realistischen Aussagen zur Entwicklung der örtlichen Nachfragestruktur abgeleitet werden. Um die Versorgungssituation der Bevölkerung und ihre Änderungen durch Anpassungen des Einrichtungsangebotes differenziert erfassen zu können, sind gemeindescharfe Bevölkerungsdaten vielfach nicht genau genug. Schätzungen der Bevölkerungsverteilung auf Ortsteil- und Baublockebene müssen diesen spezifischen Datenbedarf befriedigen.

Da nicht alle Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge im Rahmen integrierter Anpassungskonzepte thematisiert werden können, muss eine Auswahl vorgenommen werden. Grundsätzlich sind all jene Leistungen der Daseinsvorsorge auszuwählen, die raumbedeutsam sind (im Sinne des Raumordnungsgesetzes) und sensibel auf Veränderungen der Nachfrageseite reagieren (auch unter Kostengesichtspunkten).

Für alle ausgewählten Leistungen wird in den Modellregionen ihr aktueller Bestand standortgenau erfasst. Weiterhin werden präzise Informationen zur Kapazität, zur Auslastung, zu den Betriebskosten und anderen noch zu bestimmenden Einrichtungsseigenschaften ermittelt. Kennt man die vorgeschriebenen bzw. empfohlenen Ausstattungs- und Versorgungsnormen, dann kann der Versorgungsgrad

der Bevölkerung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge differenziert ermittelt werden. Schon jetzt lassen sich Über- und Unterauslastungen von Einrichtungen erfassen und Erreichbarkeitsprobleme von Einrichtungen aufzeigen.

Aber erst durch die Verknüpfung der standortgenauen Einrichtungsdaten öffentlicher Daseinsvorsorge mit den kleinräumigen Prognosedaten für die Bevölkerungsentwicklung lässt sich abschätzen, wie sich der Versorgungsgrad der Bevölkerung und die Auslastung der Einrichtungen in Zukunft entwickeln werden. Ausgehend von der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung ist auf der Basis des künftigen infrastrukturellen Versorgungsgrades die Kostenbelastung bei unveränderter Ist-Ausstattung und veränderten Angeboten abzuschätzen.

Ein Schwerpunkt des Modellvorhabens ist der kooperative Entwurf alternativer Anpassungsstrategien in den beiden Regionen. Die Erarbeitung der regionalen Anpassungskonzepte soll in Zusammenarbeit mit allen wesentlichen Akteuren der öffentlichen Daseinsvorsorge erfolgen. Die verschiedenen erarbeiteten Angebotsstrategien sollen im Hinblick auf Veränderungen des Versorgungsgrades, der Versorgungsnormen als auch der Kostenentwicklung untersucht werden.

Bei den Anpassungsstrategien wird auch der ÖPNV berücksichtigt. Geprüft werden soll, ob durch Maßnahmen zur Veränderung der Erreichbarkeit der Versorgungsgrad auch bei Schließungen von Einrichtungen ge-

halten werden kann. Neue Finanzierungs- und Organisationsmodelle werden bei den Anpassungskonzepten berücksichtigt und alternative Mindeststandards der Versorgung im Zusammenhang mit veränderten Einzugsbereichen getestet. Um einzelne Anpassungsstrategien miteinander vergleichen zu können, kommt der Erreichbarkeitsmodellierung eine zentrale Rolle zu. So können nicht nur Tragfähigkeitsabschätzungen für abgegrenzte Einzugsbereiche verschiedener Einrichtungen der Daseinsvorsorge ermittelt werden, sondern auch Veränderungen des Weegaufwandes bei unterschiedlichen Anpassungsstrategien vergleichend gegenübergestellt werden.

Neben den Veränderungen des Versorgungsgrades der Bevölkerung wird vor allem die Entwicklung der Tragfähigkeit von Einrichtungen im Vordergrund des Modellvorhabens stehen. Um die Kosten von Infrastrukturdefiziten und -überhängen realistisch vergleichen zu können, ist es notwendig zu ermitteln, welche Kosten Veränderungen der Nachfrage- wie der Angebotsstruktur verursachen. Es werden nicht nur unterschiedliche Kostenträger unterschieden, sondern auch die Betroffenheit der Kunden abgeschätzt.

Wie das erarbeitete regionale Anpassungskonzept verbindlich beschlossen werden kann (Zielvereinbarung, raumordnerischer Vertrag etc.), soll ebenfalls in den Modellregionen getestet werden.

Die aktuelle Raumordnungs- prognose 2020 des BBR

Dr. Hansjörg Bucher
Claus Schlömer

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

018 88 – 401 23 20 bzw. 01888 – 401 23 31

hansjoerg.bucher@bbr.bund.de
claus.schloemer@bbr.bund.de

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) arbeitet seit über 20 Jahren kontinuierlich an Raumordnungsprognosen, aktuell mit dem Prognosebeginn Jahresende 2002 und dem Horizont 2020. Die neuen und aktuellsten Prognosen betreffen die Bevölkerung, die privaten Haushalte, die Erwerbspersonen und den Wohnungsmarkt. Die Ergebnisse werden in Kürze in der Reihe „Berichte“ des BBR veröffentlicht. Die demographischen Modelle spielen in dem gesamten System der Raumordnungsprognose eine zentrale Rolle. Sie erlauben es, die Auswirkungen des demographischen Wandels auf ausgewählte Bereiche für die Zukunft modellhaft abzuschätzen.

Der demographische Wandel trifft die Industrienationen alle, jedoch unterschiedlich intensiv. Deutschland steht aus zwei Gründen mit an der Spitze dieser Entwicklung. Es trat als erstes Land 1970 in die Phase des zweiten demographischen Übergangs ein, bei dem das Fertilitätsniveau so niedrig ist, dass die Bevölkerung langfristig schrumpft. Zweitens erlebten die neuen Länder im Zusammenhang mit der Einigung und dem politischen Transformationsprozess schockartige demographische Veränderungen, die als Auslöser von demographischen Wellen den demographischen Wandel enorm beschleunigten. Zwischenzeitlich ist zwar eine gewisse Konsolidierung eingetreten, doch wird das ‚Gedächtnis‘ der Bevölkerung noch auf Jahrzehnte hinaus diese Ereignisse wieder aufgreifen und auf sie reagieren.

Der demographische Wandel besitzt verschiedene Komponenten, die mehr oder weniger stark zusammenhängen und sich gegenseitig bedingen. Dazu zählt

- die **Dynamik** der Bevölkerung mit ihrem Wechsel von Wachstum zu Schrumpfung;
- die **innere Zusammensetzung** der Bevölkerung mit
 - dem steigenden Anteil älterer Menschen bei gleichzeitig sinkendem Anteil jüngerer Menschen;
 - dem steigenden Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund – sei es, dass sie selbst zugewandert sind, sei es, dass sie von Migranten abstammen
- die **Art des Zusammenlebens** in privaten Haushalten, wobei der Anteil der Menschen, die in kleinen Haushalten mit lediglich einer Person oder mit zwei Personen leben, ständig steigt.

Über die Abnahme der jüngeren Kohorten und die Alterung der erwerbsfähigen Bevölkerung betrifft der demographische Wandel auch den Arbeitsmarkt; die großenstrukturellen Verschiebungen der privaten Haushalte führen zu Veränderungen auf der Nachfrageseite der Wohnungsmärkte. Dadurch wird der demographische Wandel mit seinen Konsequenzen verortet, er bekommt eine räumliche Dimension – nicht nur durch seine Ost-West-Unterschiede, sondern auch in Form eines siedlungsstrukturellen Gefälles. Der Rückgang der Fertilität begann regional zeitversetzt zunächst in den Städten und

Agglomerationen. Räumliche Unterschiede im Fertilitätsniveau, in der Dynamik der Lebenserwartung und im internationalen Wanderungsgeschehen akzentuierten diese Muster.

Zudem zeigen die regelmäßig durchgeführten regionalisierten Bevölkerungsprognosen des BBR schon seit längerem, dass zwar die Alterung und die Internationalisierung überall – wenn auch unterschiedlich intensiv – stattfinden werden, dass jedoch die Abnahme der Bevölkerung keineswegs alle Regionen und Gemeinden treffen wird. Mindestens für die nächsten beiden Jahrzehnte wird es – wie bisher auch schon – ein Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Gemeinden und Regionen geben. Diese Vielfalt künftiger Entwicklungen und Problemkonstellationen hat gravierende Einflüsse auf Strategien, wie dem demographischen Wandel zu begegnen sei.

Die großen Trends der demographischen Entwicklung sind gleichwohl gut erkennbar und auch derzeit relativ unstrittig. Vier Bereiche tangieren den demographischen Wandel:

- Die Fertilität im Westen bleibt weitgehend stabil, im Osten sind noch leichte Aufholendenzen zu erwarten. Die Alterung der Mütter geht abgeschwächt weiter, d. h. Frauen bekommen ihre Kinder noch später in ihrem Lebensverlauf.
- Die Lebenserwartung beider Geschlechter steigt ungebremsst. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede nehmen leicht ab. Der Rückstand der neuen Länder wird in den nächsten Jahren weitgehend verschwinden. Auch regionale Un-

terschiede werden kleiner.

- Das Mobilitätsverhalten innerhalb Deutschlands bleibt weitgehend stabil. Daraus folgt, dass das Wandervolumen abnimmt, weil die jungen, mobilen Altersgruppen an Zahl verlieren.
- Die internationalen Wanderungen verharren auf ihrem langjährigen Durchschnittsniveau, etwas höher als derzeit, jedoch entschieden niedriger als zu Beginn der stürmischen 1990er Jahre.

Zwischen Geburten und Sterbefällen öffnet sich eine Schere bei relativ stabilen Außenwanderungsgewinnen, die allerdings nur noch wenige Jahre die Sterbeüberschüsse werden ausgleichen können. Spätestens ab Beginn des nächsten Jahrzehnts wird die Bevölkerung Deutschlands schrumpfen.

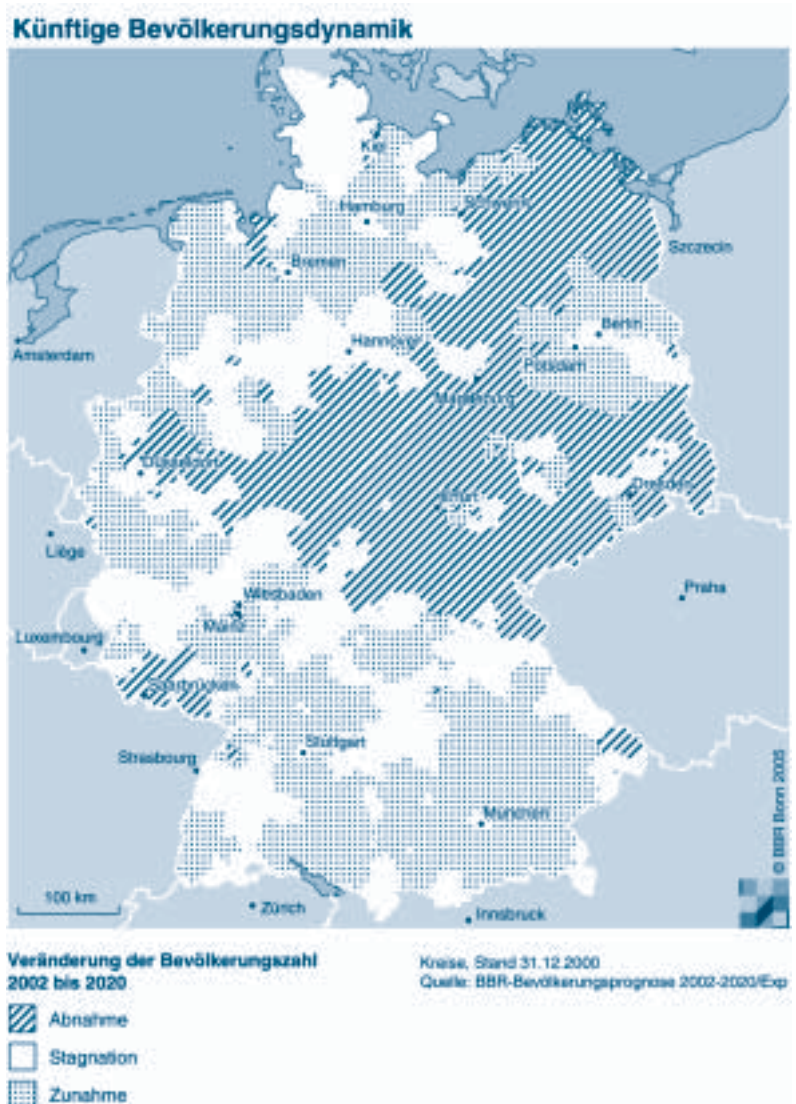
Für viele Gemeinden ist dies längst Realität. Wie bisher auch wird es ein Nebeneinander wachsender und schrumpfender Gemeinden, Kreise und Regionen geben (vgl. Karte). Der Ost-West-Gegensatz dieser Dynamik wird schwächer. Von den neuen Ländern her nach Westen wird sich keilförmig eine große Fläche herausbilden, in der Bevölkerungsabnahme stattfindet. In der westlichen Spitze dieses Keils liegt das Ruhrgebiet, seit vielen Jahren ein Abwanderungsgebiet.

Bevölkerungswachstum aufgrund von Wanderungsgewinnen wird im Süden und im Nordwesten des Landes erwartet. Suburbane Räume – selbst in den neuen Ländern – können noch mit Zuwächsen rechnen, wiewohl das Po-

tenzial der Stadt-Rand-Wanderungen erheblich abnimmt. Der Anteil der Einwohner, die in wachsenden Gemeinden leben, sinkt kontinuierlich zugunsten der schrumpfenden Gemeinden. In den letzten Jahren betrug die Relation noch 60:40 für Wachstum, bis 2020 verschiebt sich das Verhältnis

hin zu 50:50. Modellrechnungen bis 2050 deuten in Richtung 25:75.

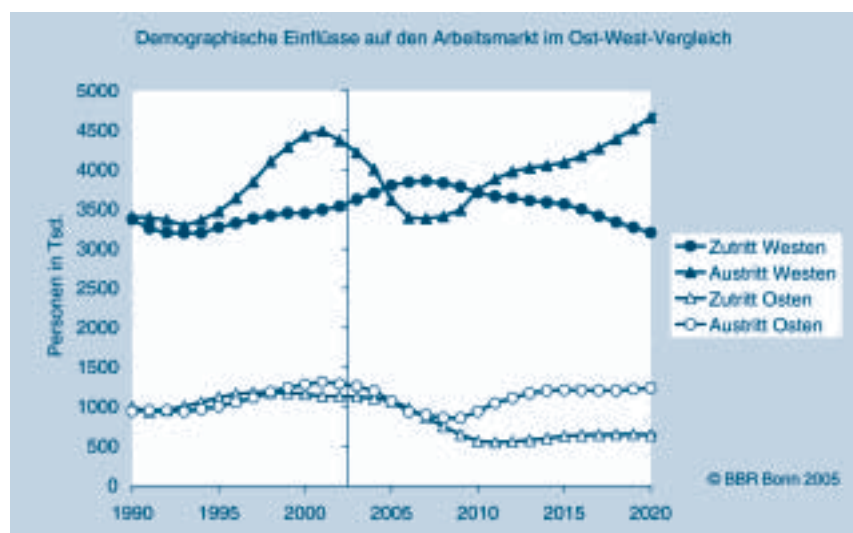
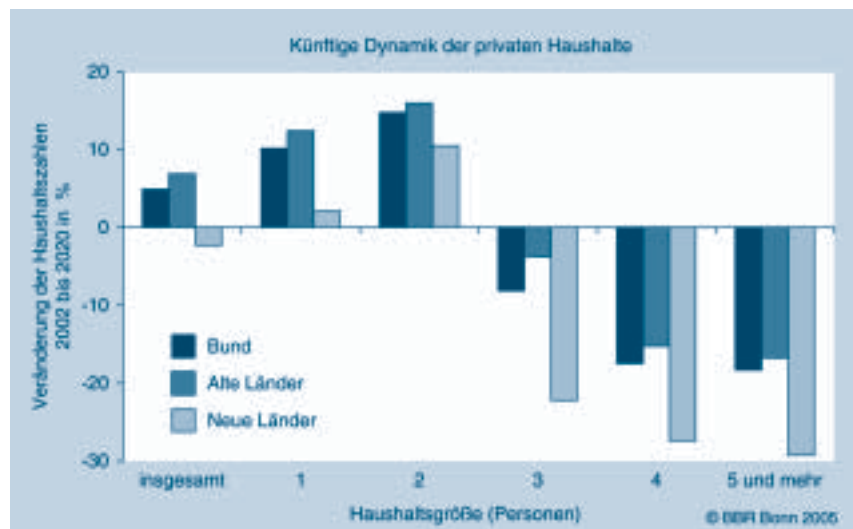
Von größerer Bedeutung ist im demographischen Wandel zunächst die **Altersverschiebung** der Bevölkerung. In den meisten schrumpfenden Gemeinden sind Abnahmen der schulpflichtigen Jahrgänge zu verzeichnen.



Wenn gleichzeitig die Hochbetagten stark zunehmen, sind die altersstrukturellen Verwerfungen doppelt bedeutsam, die Alterung verläuft besonders schnell. Die ländlichen Räume der neuen Länder sind so besonders stark vom demographischen Wandel betroffen. Dort werden die umfangreichsten Anpassungen an die sich wandelnden demographischen Rahmenbedingungen durchgeführt werden müssen.

Eine zunehmende **Internationalisierung** der Bevölkerung findet vorwiegend in den Städten statt, also dort, wo die altersstrukturellen Verschiebungen eine geringere Bedeutung haben. In den alten Ländern betrifft dies im Süden und Westen Deutschlands auch zunehmend kleinere Städte und höher verdichtete Umlandkreise der Agglomerationsräume. In den neuen Ländern bleibt die Zunahme der Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund dagegen auf wenige Kernstädte beschränkt.

Private Haushalte werden weiterhin schneller wachsen bzw. langsamer schrumpfen als die Bevölkerung, die Haushaltsverkleinerung schreitet fort. Getragen wird dieser Prozess von der Zunahme kleiner Haushalte. Vorübergehend werden die Zweipersonenhaushalte (hier besonders: die Rentnerhepaare) eine hohe Dynamik entwickeln. Die großen Haushalte – zumal in den neuen Ländern – werden weniger. Dies ist eine Spätfolge des starken Geburtenrückgangs der Nachwendezeit. Die durchschnittliche Haushaltsgröße sinkt bis 2020 auf ca. 2 Personen (in den neuen Ländern sogar auf 1,93 Personen). Dann werden in Deutschland 56 % der Bevölke-



rung in Haushalten mit maximal zwei Personen leben.

Die **Erwerbspersonen** zeigen in den nächsten Jahren eine relativ schwache Dynamik. Bedeutender werden die altersstrukturellen Veränderungen sein, wenn die Generation der „Baby Boomer“ zu den älteren Arbeitnehmern gehören werden. Eine rein demographisch bedingte Entspannung

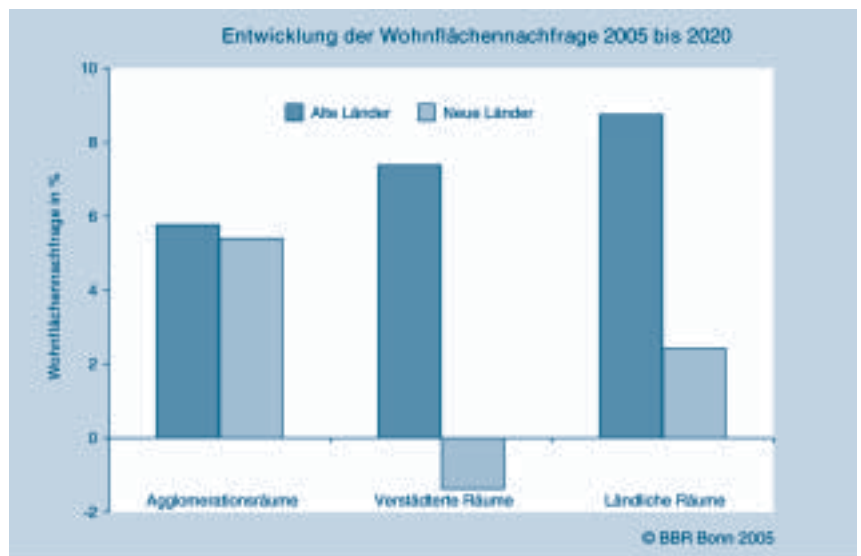
der Arbeitsmärkte (ohne Berücksichtigung der Erwerbsbeteiligung) tritt dann ein, wenn die das erwerbsfähige Alter erreichende Gruppe schwächer besetzt ist als die Gruppe, die ins Rentenalter kommt. Diese ältere Gruppe umfasst in den nächsten Jahren die geburtenschwachen Jahrgänge des Zweiten Weltkriegs und der Zeit danach. Deshalb ist erst nach 2010 mit

Die Ergebnisse der aktuellen
Raumordnungsprognose 2020
des BBR erscheinen im
Januar/Februar 2006 in der Reihe
„Berichte“ des BBR einschließlich
einer CD-ROM ROP2020 mit detail-
lierten Regionalergebnissen

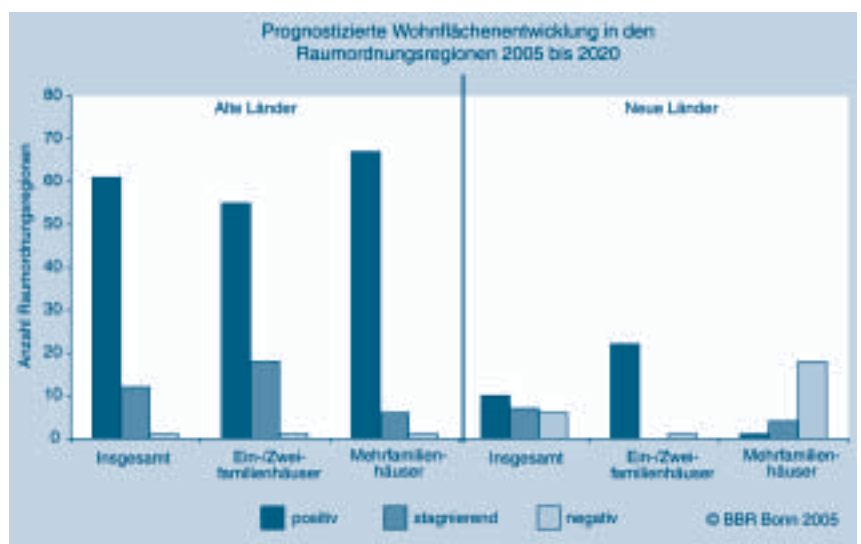


nennenswerten Schrumpfungseffekten zu rechnen.

Der demographische Wandel schont die **Wohnungsmärkte** zunächst noch. Trotz rückläufiger Bevölkerung und eher stagnierenden Haushaltszahlen ist in vielen Regionen noch eine zusätzliche Wohnflächennachfrage zu erwarten. In den alten Ländern ist dies aufgrund der eindeutig steigenden Pro-Kopf-Nachfrage sehr wahrscheinlich. Vor allem die verstärkten und ländlichen Räume in räumlicher Nähe großer Agglomerationen werden Nachfragedynamik entwickeln. Trotz rückläufiger Bevölkerung, bedingt durch Haushaltsverkleinerungsprozesse, steigende Pro-Kopf-Nachfrage und Wohneigentumsbildung, wird auch in den neuen Ländern noch mit Neunachfrage gerechnet. Die Nachfrage konzentriert sich dabei zu drei Vierteln auf das Marktsegment der Ein- und Zweifamilienhäuser. Im Gegensatz zu den alten Ländern ist die größte Neunachfrage in den Agglomerationsräumen (insbesondere Umland von Berlin, Dresden und Leipzig) zu erwarten.



Die Ergebnisse der aktuellen Raumordnungsprognose bestätigen noch einmal die Notwendigkeit, über **neue Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland** nachzudenken. Dies geschieht zurzeit in der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO). Es geht vor allem darum, die öffentliche Infrastrukturversorgung und Daseinsvorsorge zu sichern, insbesondere in Regionen mit einer stark alternden Bevölkerung sowie in dünn besiedelten Räumen mit Bevölkerungsrückgang.



Begleitforschung

Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Dr. Hans-Peter Gatzweiler

Tel: (0 18 88) 401 – 22 77

Fax: (0 18 88) 401 – 23 15

hans-peter.gatzweiler@bbr.bund.de

www.bbr.bund.de

im Projektteam mit

Eckhard Bergmann

Referat I 5 – Verkehr und Umwelt

Tel: (0 18 88) 401 – 23 40

Fax: (0 18 88) 401 – 22 60

eckhard.bergmann@bbr.bund.de

Klaus Einig

Referat I 1 – Raumentwicklung

Tel: (0 18 88) 401 – 23 03

Fax: (0 18 88) 401 – 23 56

klaus.einig@bbr.bund.de

Dr. Peter Jakubowski

Referat I 5 – Verkehr und Umwelt

Tel: (0 18 88) 401 – 22 43

Fax: (0 18 88) 401 – 22 60

peter.jakubowski@bbr.bund.de

Martina Kocks

Referat I 4 – Regionale Struktur-
politik und Städtebauförderung

Tel: (0 18 88) 401 – 23 21

Fax: (0 18 88) 401 – 23 46

martina.kocks@bbr.bund.de

Martin Spangenberg

Referat I 1 – Raumentwicklung

Tel: (0 18 88) 401 – 22 35

Fax: (0 18 88) 401 – 23 56

martin.spangenberg@bbr.bund.de

Das Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung ist eine Bundesober-
behörde im Geschäftsbereich des
Bundesministeriums für Verkehr,
Bau- und Wohnungswesen
(BMVWB).

Forschungsassistentz

CONVENT Planung und Beratung
GmbH

Haubachstraße 74

Tel: (0 40) 38 99 64 0

Fax: (0 40) 38 61 28 72

Projektleitung:

Dipl.-Geogr. Klaus Mensing

Tel: (040) 38 99 64 – 13

mensing@convent-hamburg.de

Projektmitarbeit:

Dipl.-Geogr. Thomas Fischer

Tel: (040) 38 99 64 – 15

fischer@convent-hamburg.de

Projektassistentz:

Anette Kretzer, M.A.

Tel: (0 40) 38 99 64 11

kretzer@convent-hamburg.de

Herausgeber, Herstellung,

Selbstverlag und Vertrieb

Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung

Schriftleitung

Prof. Dr. Wendelin Strubelt

Dr. Hans-Peter Gatzweiler

Dr. Robert Kaltenbrunner

Bearbeitung

BBR: Dr. Hans-Peter Gatzweiler

CONVENT: Klaus Mensing

Bildnachweis

Abbildungen aus den Modellregionen

Druck

Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung, Bonn

Zitierweise

Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung (Hrsg.):

MORO-Informationen „Innovative
Projekte zur Regionalentwicklung“,
Nr. 1/3 – 11/2005

Nachdruck nur mit genauer Quellen-
angabe gestattet. Es wird um Zusen-
dung von zwei Belegexemplaren
gebeten.

Alle Rechte vorbehalten.

© BBR Bonn 2005